CANADA

1989

REPORT

OF THE CHIEF ELECTORAL OFFICER OF CANADA

PUBLISHED BY THE
CHIEF ELECTORAL OFFICER OF CANADA

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. SE1-5/1989

ISBN 0-662-56645-9

The Chief Electoral Officer
Le Directeur général des élections

Canada

OTTAWA, Ontario K1A 0M6
March 31, 1989

The Honourable John A. Fraser, P.C.,
Q.C., M.P.
Speaker of the House of Commons
House of Commons
OTTAWA, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

I have the honour to submit my Report on the administration of my office for the period since September 22, 1986, the date of my last Report, and, more specifically, on the general election held on November 21, 1988.

This Report is submitted in accordance with subsection 195(1) of the Canada Elections Act, R.S.C., 1985, Chap. E-2.

I would draw to your attention the reference herein to numbered sections of the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act. Although the re-numbered versions of the Canada Elections Act, R.S.C., 1985, Chap. E-2, and the Electoral Boundaries Readjustment Act, R.S.C., 1985, Chap. E-3, were proclaimed on December 12, 1988, this Report, which deals mostly with activities which preceded their promulgation, employs the numbering of the previous versions of these acts.

Respectfully yours,

J.-M. Hamel

TABLE OF CONTENTS

		Page
Executive Summary		1
List of Recommendations		3
1	***Introduction***	7
2	***The Crisis in Election Administration***	9
3	***Main Activities Since Last Report (1986)***	13
	Redistribution of Boundaries	14
	Official Electoral Mapping Program	15
	Transposition of 1984 General Election Results	16
	Street Indexes and Guide to Federal Electoral Districts	16
	By-elections	17
	Northwest Territories Elections	17
	Planning for the 34th General Election	18
	Training of Returning Officers	18
	Audit Guidelines	18
	Public Information Program	19
	Conference of Canadian Election Officials	20
	International Involvement	20
4	***The 34th General Election***	23
	The Issue of the Writs	24
	Candidates and Political Parties	24
	Information Program for Candidates, Official Agents and Auditors	25
	Voting under the *Special Voting Rules*	25
	Court Challenges and Judicial Recounts	27
	Voter Information Program	29
	Access to Polling Stations	31
	Office Automation	32
	Actions taken under subsection 4(2) of the *Canada Elections Act*	33
	Application of the *Official Languages Act*	34
	Additional Personnel Requirements	35
5	***Compliance and Enforcement of the* Canada Elections Act**	37
	Cases Outstanding after the 1984 General Election	38
	Registered Party Returns	38
	Compliance	39
	The 34th General Election	39
	Investigative Support	42

TABLE OF CONTENTS (CONT'D)

6 *Revising the* **Canada Elections Act** 43
- Impact of *Charter of Rights and Freedoms* 43
- Consequences of Lapsing of Bill C-79 44
- Re-enactment of the *Canada Elections Act* 44
- Polling Day Registration 44
- Appointment of Returning Officers 44
- Tenure of Returning Officers 45
- Election Expenses 46
- Disposition of Excess Candidates' Funds 46
- Third-Party Advertising 47
- Special Interest Groups 47
- Miscellaneous Amendments 47

7 *Conclusion* 47

Appendices 53

A Cost Breakdown of 1987 Redistribution 55
B Registered Political Parties 56
C Preliminary Statistics (1988 General Election) 57
D Candidates Eligible for Reimbursement of Election Expenses 60
E Personnel on strength at Elections Canada on November 21, 1988 61
F Broadcasting Arbitrator's Report 62

EXECUTIVE SUMMARY

The *principal* points made by the Chief Electoral Officer of Canada in his 1989 Report to the House of Commons are summarized as follows:

FUNDAMENTAL POLICY ISSUES

1. The conflicts between the *Canada Elections Act* and the *Charter of Rights and Freedoms must* be resolved without further delay, in order to avoid increasing numbers of court challenges and to prevent a situation whereby electoral policy might be dictated by the courts instead of by Parliament.

   The early reintroduction and adoption by Parliament of the proposals contained in Bill C-79 would go a long way towards meeting this need.

2. For the first time in the 15-year history of the election expenses legislation, a comprehensive re-examination of the election expenses provisions, their appropriateness in the face of the *Charter* and the principles underlying the legislation should be undertaken by a special committee similar to the Barbeau Committee of the 1960's, prior to a revision of those particular provisions which experience has shown are in serious need of attention.

SPECIFIC ELECTION EXPENSES ISSUES

3. The question of whether advertising by advocacy groups and individuals ('third parties') other than registered political parties and candidates should be permitted at election time must be confronted and resolved and a proper balance struck between the adequate control of election expenses and the freedom of speech guaranteed by the *Charter.*

4. Following the re-examination of the election expenses legislation referred to above (2), a clear distinction must be made in the *Canada Elections Act* between *election expenses* and other types of campaign expenses, in order to avoid the sort of uncertainty which has been prevalent since 1984 and which led to a parliamentary inquiry in 1988.

REDISTRIBUTION OF BOUNDARIES

5. Parliament is urged to consider following the Australian example by removing the last possibility for political interference in the boundary readjustment process by deleting from the *Electoral Boundaries Readjustment Act* the requirement for the boundaries commissions' reports to be debated in Parliament, thus confirming that the decisions of the commissions are indeed independent and final.

RETURNING OFFICERS

6. In order to prevent the wholesale loss of experienced and competent local election managers each time the electoral boundaries are readjusted (every ten years), returning officers, who, in the opinion of the Chief Electoral Officer, have performed their duties fairly and competently, should be reappointed automatically following a redistribution of electoral boundaries.

7. In order to ensure the efficient conduct of elections, the Chief Electoral Officer of Canada should be authorized to appoint returning officers, after consultation with the member of Parliament for the area concerned, in cases where the government does not make an appointment within the 60-day period provided in the legislation. The 60-day time limit should apply in *all* cases and not just in the limited number of cases to which it currently applies.

ADMINISTRATIVE ISSUES

8. In order not to jeopardize the survival of a number of the major elements in the electoral process, the *ongoing* human and financial resource requirements of the Chief Electoral Officer should be removed from government control (Treasury Board), placed under the statutory authority of Parliament and made the subject of periodic comprehensive audits by the Auditor General.

9. As was proposed in Bill C-79, the Chief Electoral Officer of Canada must be given a legal mandate to undertake communications pro-

grams, including voter information programs at election time and other communications activities between elections, in order that electors may be informed about their constitutional democratic rights and how those rights may be exercised.

INVESTIGATION OF COMPLAINTS

10. The Commissioner of Canada Elections, whose responsibility it is to investigate complaints and prosecute infractions to the *Canada Elections Act*, must be empowered to hire his own investigators with adequate investigative powers, rather than being obliged, as he is at present, to engage the services of the R.C.M.P. each time a formal investigation is required.

LEGISLATIVE ISSUES

11. A complete re-enactment of the *Canada Elections Act* must be undertaken in order to reorganize its contents and introduce simpler, more readily-understandable language.

DETAILED RECOMMENDATIONS FOR CHANGES

For details of these and numerous other recommendations for changes, please refer to the *List of Recommendations* contained in this Report, to the Chief Electoral Officer's *Statutory Reports, 1983, 1984, 1985 and 1986*, and to *Bill C-79, an Act to amend the Canada Elections Act and other Acts in relation thereto.*

LIST OF RECOMMENDATIONS

The following recommendations are *in addition to* those already contained in Bill C-79, which was introduced in June 1987 and which died on the Order Paper when the 33rd Parliament was dissolved on October 1, 1988.

THE CANADA ELECTIONS ACT

1. The responsibility for all necessary human, financial and material resources required by the Chief Electoral Officer both during and between elections should be removed from the control of the government (Treasury Board) and placed under the statutory control of Parliament, subject to periodic comprehensive audit by the Auditor General of Canada.

2. A comprehensive review of the *Canada Elections Act* should be conducted in order to determine *all* areas of potential conflict between the *Act* and the *Charter of Rights and Freedoms* and the conflicts should be resolved *before* the next election.

3. The *Canada Elections Act* should be completely re-enacted, using a more sensible organization and simpler language.

4. The Charter-related amendments of Bill C-79 should be considered separately from the other provisions, and non-controversial amendments should be passed quickly.

5. It should be made clear that the Governor in Council has 60 days to appoint returning officers, without exception, and if an appointment is not made within the prescribed time, the authority to appoint should be transferred to the Chief Electoral Officer.

6. The tenure of experienced returning officers who are performing their duties satisfactorily should be protected following the redistribution of electoral boundaries.

7. A comprehensive study of the basis for limitation and control of election expenses, including 'third-party advertising', should be undertaken before any major overhaul of the election expenses provisions of the legislation is considered.

8. Provisions should be introduced in the legislation in relation to the disposition of excess funds after a candidate's expenses have been paid, in order that the public may know the use to which funds coming from the public treasury are being made.

9. Section 6 should be amended to provide that the 'issue of the writ' or the date of the issue of a writ at an election is midnight, Ottawa time, on the date fixed by the Governor General to appear on the writ.

10. Section 13 should be amended to provide that only candidates who are officially endorsed by a registered political party may use the name of that party publicly in their campaign material.

11. Subsection 13.3 of the *Act* dealing with the role of the auditor in the fiscal and election expenses returns of registered parties should be clarified.

12. Section 13.5 should be amended to clearly provide that a party which becomes registered during a general election must report all election expenses, including those incurred prior to the date of registration.

13. Subsection 13(15) should be amended by adding a reference to section 13.7. In this way even a party whose registration was pending would be subject to the blackout period.

14. Section 18 should be amended to clearly state that it is an offence for an enumerator to provide a copy of his or her preliminary list and enumeration slips to a person other than the returning officer who appointed him or her. In addition, such a practice should lead to a loss of remuneration for the enumerator involved.

15. Subsection 18(27) should be amended to make it an offence against the *Act* for an enumerator to solicit funds or be involved in partisan activi-

ties while performing his or her duties under the *Act*.

16. Paragraphs 23(2)(a) and (3)(a) should be amended to clearly state that the name of the candidate shown on a nomination paper must reflect that person's legal name, as shown on acceptable identification documents. Furthermore, as provided in Bill C-79, only nicknames by which the candidate is actually known in the community should be permitted. The discretion as to whether or not to accept a nickname should rest with the returning officer.

17. Subsection 7(6) should be amended to provide that the returning officer's duties found in paragraphs 23(2)(f) and (g) may, with the prior approval of the Chief Electoral Officer, be delegated to an election clerk appointed for that purpose.

18. Subsection 23(7) and 31(3) should be amended to allow corrections on the nomination papers in all respects up to the close of nominations.

19. Section 24 should be amended to set the deadline for the withdrawal of a candidate at 2:00 p.m. on nomination day. Consideration might also be given to allow a party whose candidate has withdrawn within 24 hours of the deadline for withdrawal, to be given until noon on the Wednesday following nomination day to replace that candidate.

20. Section 44 should be amended to provide that entry and exit polls are not to be permitted within 500 metres of any polling station, advance poll, or office of a returning officer.

21. Subsection 50(4) should be amended to provide that no person shall post or display promotional material within a radius of 500 metres of any polling station, advance polling station or the office of the returning officer.

22. Subsection 50(4.1) should be amended to permit the use and display of scrutineer file folders in polling stations in the form and colours prescribed by the Chief Electoral Officer.

23. Subsection 58(7) should be amended to state that the Chief Electoral Officer shall, on being advised of a return having been completed by the returning officer, enter the name of the elected member in the register and immediately thereafter cause a notice to that effect to be published in the Canada Gazette.

24. Section 61.2 should be amended to state whether the indirect promotion of opposition of a candidate is covered by the blackout provisions.

25. Section 61.2 should be amended to provide that notices of the opening of a campaign office should be in the form prescribed by the Chief Electoral Officer.

26. Section 62 should be amended to require that all cheques for payment of expenses related to the conduct of management of the election be signed by two persons, one of whom should be the official agent and the other a person designated in writing by the candidate.

27. Section 62 should be amended to state that a person can be the official agent for only one candidate and that the chief agent of a registered party cannot act as official agent of a candidate.

28. Section 72 should be amended to refer to material "that promotes or opposes a registered political party of the election of a candidate".

29. Section 82 should be amended by deleting therefrom the reference to section 72.

BILL C-79

30. The provisions of Bill C-79 relating to voting by Canadians residing abroad should be amended in order to:

- Replace all references, with respect to a Canadian Forces elector, in the *Special Voting Rules* to the social insurance number by the term *service number*;

- Make the deadline for the nomination of scrutineers by the political parties concerned the same as the deadline for the nomination of urban enumerators;

- Permit the Chief Electoral Officer to select and appoint any teams of scrutineers that might be necessary after the aforementioned deadline has expired;

- Ensure that any additional teams of scrutineers appointed by the Chief Electoral Officer be paired together so that they represent differing political interests;

- Place a time limit on the eligibility of Canadians residing abroad, so that only those Canadians who have an active involvement

and interest in Canada would be able to exercise the right to vote.

ELECTORAL BOUNDARIES READJUSTMENT ACT

31. The *Electoral Boundaries Readjustment Act* should be amended to:

    - Accurately reflect the role of the Chief Electoral Officer in providing technical and administrative assistance to the electoral boundaries commissions;

    - Transfer to the Chief Electoral Officer from the Treasury Board the responsibility for approving rates of pay and conditions of employment of staff hired by the commissions;

    - Allow the payment of commission members on an hourly basis when the per diem rate is not applicable;

    - Make it clear that a representation order will not be drafted until the reports of *all* the commissions are final;

    - Recognize that the decisions of the electoral boundaries commissions will be final and will not require debate or approval by Parliament.

Chapter 1

Introduction

INTRODUCTION

In my reports to Parliament in 1984 and 1985, I drew attention to serious concerns that I had, and continue to have, respecting potential conflicts between the *Charter of Rights and Freedoms* and the *Canada Elections Act*.

During both the 1984 and 1988 General Elections, I received numerous complaints from Canadians who were deprived of their democratic right to vote, a right which is guaranteed by section 3 of the *Charter*. Many of these representations centred on administrative disfranchisement, that is, the failure of our federal electoral system to provide a mechanism by which qualified electors in special circumstances can vote, a case in point being that of Canadians temporarily living abroad. Other representations claimed that the procedure for electors to register themselves after enumeration is too rigid, and that the period during which names can be added to the voters' list is too short.

It is obvious to me that Canadians cherish their democratic right to vote. However, it is usually only when they lose that right or are threatened with its loss that they realize just how important it is to them.

I was therefore extremely pleased when the government published its *White Paper on Election Law Reform* in 1986 and followed up in June of 1987 with Bill C-79, *An Act to amend the Canada Elections Act and other Acts related thereto*.

Although the *White Paper on Election Law Reform* and Bill C-79 went a long way towards recognizing the concerns of the administratively disfranchised, the fact that the *Canada Elections Act* was *not* amended before the 1988 General Election resulted in an usually large number of complaints being received during that election from electors who had lost their democratic right to vote, and even in a number of court challenges. In addition, certain inadequacies of the *Act* in respect of election expenses were not resolved in time for the 34th General Election.

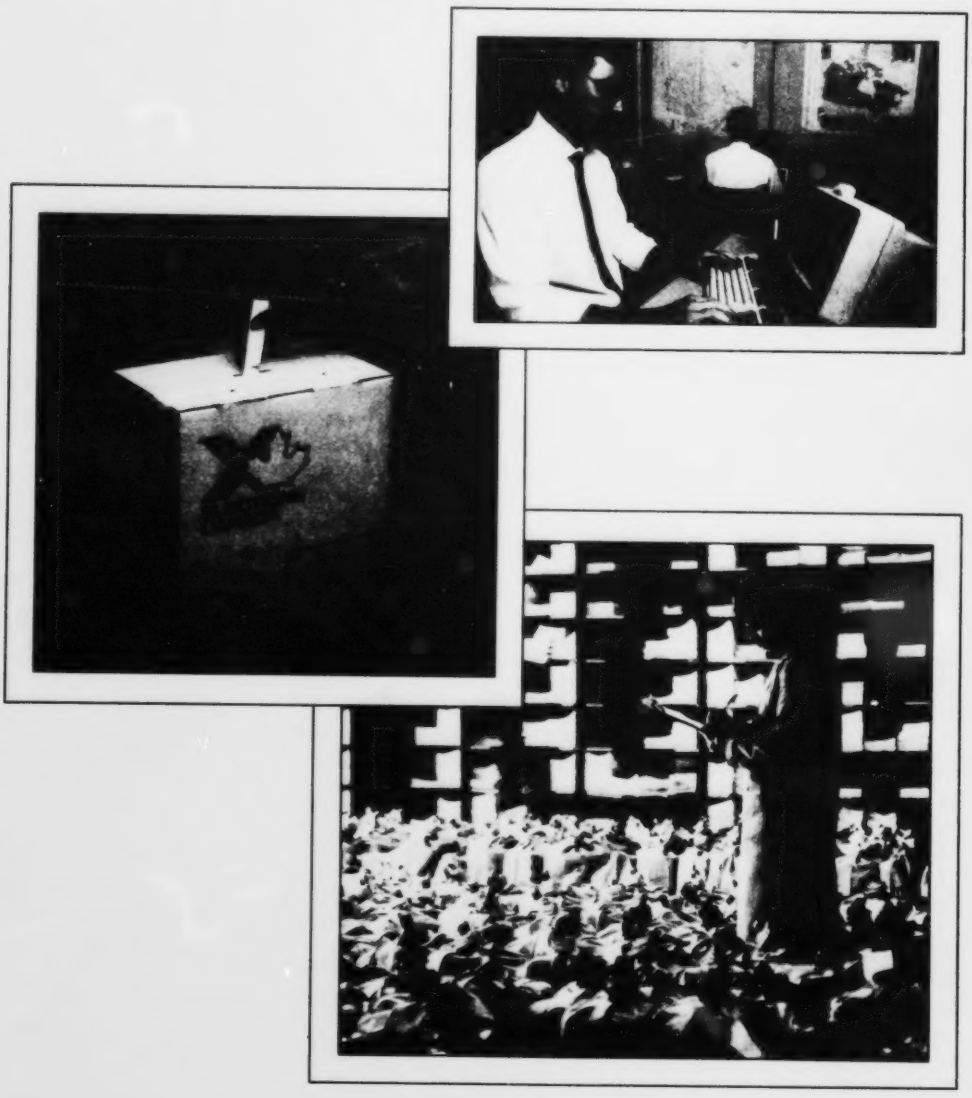
Time is now of the essence. In order to avoid more court challenges on the basis of the *Charter*, to provide reasonable opportunities for electors to guarantee their franchise and to be ready for future by-elections or another general election, it is essential that Parliament take speedy action to adopt the proposals to improve Canada's electoral legislation.

What follows is an account of my Office's activities since my last Report to Parliament in 1986, and my considered recommendations for changes to the *Act*. I look forward to the opportunity of expanding upon these recommendations in due course with members of the Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure.

I would also like to take advantage of this, my last Report to Parliament, to express my gratitude for having been able to serve the electorate of my country in this position for the past 22 years.

Chapter 2

The Crisis in Election Administration



THE CRISIS IN ELECTION ADMINISTRATION

For the first sixteen or so of the twenty-two years I have been Chief Electoral Officer, the tasks with which my staff and I were charged could quite properly have been described as 'creatively challenging'. However, during the mid-eighties, demands on my organization and its limited resources have risen to such proportions that they are now virtually unmanageable. If this lack of resources is not confronted and dealt with, what has been up to now an efficient administration could very soon be overwhelmed. The remarks which follow are intended to explain the background to the problem and to propose solutions.

BACKGROUND

During the period preceding the 1984 General Election, it was possible to absorb the increasing pressures placed on the Office of the Chief Electoral Officer. Initially, the role of the Chief Electoral Officer had been one of supervising the administrative conduct of federal and territorial elections. In 1970, however, the responsibility for maintaining a registry of political parties was added. Then, in 1974, a significant further workload was imposed on the Office with the passing of the *Election Expenses Act*, which also provided for the position of a Commissioner, whose responsibility under my general supervision, was to ensure compliance with and to enforce those new provisions. In 1977, the Commissioner's responsibility for compliance and enforcement was extended to *all* provisions of the *Canada Elections Act*.

A further significant change occurred in 1979, when the responsibility for the administration of some of the provisions of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* was transferred to my Office. Subsequently, the passage of Bill C-169 in 1983, which modified some of the election expenses provisions of the *Act*, added further responsibilities by creating the position of Broadcasting Arbitrator, to be appointed by the Chief Electoral Officer.

Thus it can be seen that, prior to the 1984 election, the additional demands being placed on my Office were, for the most part, a direct result of legislative changes or additional statutory functions being assigned to the Chief Electoral Officer. Up to this point, the ability of my Office to carry out its mandate was never in question, although obviously a limited number of additional ongoing human resources were required to cope with those increasing demands.

In the period between the 1984 and 1988 General Elections, however, a number of factors, which I would generally classify as *environmental*, have combined to create the potentially unmanageable situation to which I alluded earlier and which now threatens the efficiency and effectiveness of our electoral process. I refer here to the following seven factors:

1. THE CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS

As long as the *Canada Elections Act* is not brought in line with the *Charter of Rights and Freedoms* and the longer the legislation to amend the *Act* is delayed, the more the integrity of the electoral process is threatened and the more the legislative direction of the electoral process is likely to be overtaken by decisions of various levels of the court system. Major court challenges during the 1988 election involving the democratic rights of judges, the mentally handicapped and inmates of correctional institutions clearly illustrate the havoc which could ensue if legislative action is delayed any longer.

Besides the questions of the franchise previously mentioned, the democratic rights, equality rights and freedom of speech provisions of the *Charter* are all being raised in connection with such issues as, respectively, the lack of voting facilities for Canadians living abroad, the unequal treatment of urban and rural electors in the voter registration process and the lack of control, practically speaking, on advertising by third parties at election time. These issues all remain to be resolved as quickly as possible.

2. JUDICIAL DECISIONS

As I have already mentioned, the *Canada Elections Act* is increasingly being challenged in the courts, most often because of unresolved deficiencies involving the Charter-related issues referred to above. The courts will always have an essential role to play in assuring the integrity of our electoral legislation but, in my view, it is Parliament and not the courts which must assume the responsibility for resolving the numerous deficiencies in the *Canada Elections Act* of which we are already aware.

To continue the present legislative inaction is placing an unnecessary burden on the courts and risking the possibility of a court judgment being handed down which might dictate a policy or administrative direction which

is contrary to Parliament's intent. It is obvious to me that Parliament must clarify its intent through amendments to the *Act* as soon as possible, if the role of the courts in the electoral process is to be replaced in proper perspective.

3. ELECTORAL LEGISLATION

The uncertainty of the outcome of court cases during the last election period placed a major strain on an administrative system which was already loaded to its maximum capacity and which might not have been able to adequately respond if different judgments had been rendered or if other expected legal challenges had occured.

During the last election, the many inadequate and archaic provisions in the *Canada Elections Act* presented a frustrating challenge to those who were trying to apply an outdated law, while at the same time attempting to find solutions to current, practical problems affecting electors, candidates and political parties alike. Furthermore, I found it difficult to justify my statutory responsibility to ensure that certain provisions of the *Act* which have already been recognized as unrealistic and unfair, such as the prohibition on the sale of liquor during polling hours, were enforced.

The integrity of Canada's electoral system is, to a great extent, based on respect for the law. If the public loses this respect because the *Canada Elections Act* is allowed to remain so out of date, then it may be a long upward climb to regain public confidence in the electoral process.

Bill C-79, which progressed to second reading during the 33rd Parliament, but died on the Order Paper, would have resolved many of the difficulties and offset some of the court challenges which made the administration of the last general election significantly more difficult than any other.

4. PUBLIC PRESSURES

Because Parliament was dissolved, the Office of the Chief Electoral Officer (Elections Canada) became the focal point during the last general election campaign for individuals and groups who were negatively affected by the electoral legislation, or who for other reasons encountered problems and could not find solutions within the legislation. The trend towards my Office becoming the focal point for legislative matters which are the responsibility of Parliament, has resulted in literally thousands of telephone calls and letters being received, not only during the election period itself, but beyond the election period as well. As a result, the Chief Electoral Officer has become the *de facto* apologist for Parliament respecting complaints by the public which focus on deficiencies in the *Act* which can *only* be resolved by Parliament and which, in many cases, would have been resolved by the adoption of Bill C-79.

Even if amendments to the *Act* are passed to resolve many of these problems, I fully expect that the Chief Electoral Officer will continue to be the focus of public pressures from groups and individuals in the future. This stems perhaps from several factors. First and foremost, the advent of the *Charter of Rights and Freedoms* has created a healthy environment in which Canadians are much more actively standing up for their rights and questioning and challenging those laws or the application of those laws which they see as needing to be changed. Secondly, the *Canada Elections Act*, with all of its inherent problems, was given a high media profile during the 1988 election and challenges to the *Act* were focused on the Chief Electoral Officer, who was a readily identifiable target. Even now, with a new Parliament in place, my Office continues to be a major point of focus concerning the legislation, and I believe that this increasing pressure from the public will continue to place a major strain on the resources of my Office regardless of legislative changes.

5. COMMUNICATIONS

Unlike the statutes of some other jurisdictions, the *Canada Elections Act* is virtually silent respecting a mandate for the Chief Electoral Officer to inform the public, candidates, political parties and elections officials. The only provisions are for the outdated posting of public notices, such as the Proclamation and Notice of Grant of a Poll in post offices and the dissemination of certain election documents, such as voters' lists and notice of enumeration cards, through the returning officer.

The reality is that one of the major and most time-consuming demands on my Office before, during and after a general election is that of communications with the electorate, including responding to the public pressures mentioned above. Special measures have had to be introduced in order to cope with the volume of enquiries which are received and these are described in chapter 4 of this Report. Significant resources must be devoted to informing the general public, candidates and political parties of their democratic rights and the various aspects of the electoral system. This is achieved through the development of publications, through public and media relations, advertising and the development of resource materials designed for groups with special needs, such as new Canadians and students. The above activities require extensive preparation and development outside of the actual electoral period and place continuous heavy demands on the very few permanent staff.

It is evident that communications activities are an integral and indispensable part of the democratic process today. It is urgent, therefore, that a clear and specific mandate in this area be given to the Chief Electoral Officer in the *Canada Elections Act*. Without the appropriate legislative authority, as proposed in Bill C-79, the level of service to the public, the media, candidates, members of

Parliament and political parties could very well deteriorate under the pressures being imposed.

6. TECHNOLOGY

The administration of elections has become increasingly difficult and costly because the *Canada Elections Act* has long since been bypassed by technology and because delays have been encountered in updating the legislation accordingly. To cite an example, cardboard ballot boxes, which have been used at provincial and territorial elections for a number of years in Ontario, Quebec, Manitoba, the Northwest Territories and Prince Edward Island, were only used federally (in Ontario and Quebec) in the 1988 election because of a shortage of the heavy and costly metal boxes, which are still prescribed by law.

In spite of the legislative deficiencies, wherever possible, I have attempted to respond to increasing technological demands and developments. Following the 1984 election, approximately 35 internal electoral systems were computerized, replacing or supplementing manual systems which had been used for decades. Computer terminals were provided to all 295 returning officers for the duration of the 1988 election and some 36,000 memoranda were sent between Ottawa and the returning officers, thus effecting simultaneous and accurate communication with all returning officers and saving thousands of dollars in postal, courier and telecommunications charges. All of these technological developments, while beneficial, have placed enormous pressures on the small nucleus staff of my Office, which has to both maintain the ongoing systems and develop new systems related to the new technology.

7. RESOURCES

I have repeatedly alluded here to the effect of the ever-increasing and ongoing workload demands on my small nucleus of staff, for which the continuing person-years and dollars are controlled by the Treasury Board. A distinction should be made between that nucleus staff and the human and financial resources I am able to engage for very specific purposes, to meet demands and developments which are of a *temporary* nature, pursuant to the statutory authority afforded me by subsections 5(3) and (4) and 61(15) of the *Canada Elections Act*, an arrangement which continues to be satisfactory.

The increasingly critical problem concerns those resources which are required on an ongoing basis and are subject to Treasury Board approval. I first referred to this concern in my *1985 Report to Parliament on Proposed Legislative Changes* but it was not dealt with in the ill-fated Bill C-79. In a nutshell, my Office has been seriously lacking in continuing nucleus staff for several years, while being expected to respond to all of the pressures of a continuing nature which, as mentioned earlier, have increased tremendously in recent years.

In my view, the survival of a number of the major functions of my Office are seriously in jeopardy because of the repeated difficulties I have encountered in trying to obtain continuing resources in order to respond to ongoing demands. For example, all of the ongoing computerized electoral systems, which were developed and funded entirely under the statutory authority before and during the 1988 election, have now reached the stage where they constitute a continuing operational base for the long-term administration of elections. In this case, the needed human and financial resources cannot be considered to be of a temporary nature and, therefore, they cannot be funded under my statutory authority as it is presently defined. As a result, and in spite of being an agency of Parliament, my Office is at the mercy of the Treasury Board to provide the resources required to maintain the computer system. If the Board does not agree to do so, or if a government restraint program were to impose resource freezes or reductions, this Office and the future of election administration could be in a crisis situation.

To be more specific, over the last six years, since fiscal year 1983–84, there has been *no* increase in my staff complement of 51 which includes two statutory positions, namely my own and that of the Assistant Chief Electoral Officer. This despite repeated requests to Treasury Board for additional nucleus resources to meet the ever-increasing ongoing workload.

Added to my grave concerns over the restrictions being placed on the Chief Electoral Officer in managing the essential nucleus complement of his Office, I have great difficulty in understanding how Parliament can continue to tolerate government control over these key resources and, consequently, over the administration of the electoral process. I therefore urge Parliament to rectify what has become an untenable situation by placing the responsibility for all necessary human, financial and material resources with the Chief Electoral Officer under the statutory authority of Parliament. To ensure sound management of these resources, not only must the Chief Electoral Officer continue to be accountable directly to and only to Parliament, but a comprehensive audit by the Auditor General should be required once every year or every two years.

Chapter 3

Main Activities Since Last Report (1986)

MAIN ACTIVITIES SINCE LAST REPORT (1986)

REDISTRIBUTION OF BOUNDARIES

The readjustment of electoral boundaries that began in May 1986 was completed on July 13, 1987 with the proclamation of the Representation Order, pursuant to section 23 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, by which the new boundaries were declared to be in force effective one year from that date. This meant that the new electoral boundaries applied to the 34th General Election, since Parliament was dissolved after July 13, 1988. The number of seats was consequently raised to 295.

It is of interest to note that the electoral boundaries commissions completed their work one month ahead of schedule, in May 1987, and that due to a change in procedure, further time was saved during the period that their reports were before the House of Commons' Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure. However, valuable time was lost because returning officers were not appointed for the new electoral districts as early as they should have been. To offset this delay, my Office's training program had to be substantially restructured at a considerable additional cost. (The appointment and training of returning officers is discussed more fully later in this Report).

Notwithstanding the increase in training costs, the overall cost of the readjustment exercise was significantly reduced as a result of the removal in 1985 of the provision of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* that required the legal descriptions and maps of the proposed boundaries to be published in selected newspapers in each province and the Northwest Territories. Rather, the maps and operating rules of the boundaries commissions (but not the legal descriptions) were published in newspapers, with supplements being employed in the larger provinces, thus reducing production and publishing costs further. Certain aspects of the commissions' advertising programs were also standardized, further contributing to the savings.

Appendix A of this Report contains a cost breakdown for the entire redistribution exercise.

In general, the commissions are to be commended for their efficiency and fiscal restraint. Nevertheless, there are some areas where improvements, both legal and administrative, can be made. The following areas have been identified for improvement, as a result of discussions that I held with the chairmen of the commissions and my own staff.

1. ROLE OF THE CHIEF ELECTORAL OFFICER IN THE READJUSTMENT PROCESS

In practice over the years, the Chief Electoral Officer has provided technical and administrative assistance to the electoral boundaries commissions, and has assessed the commissions' accounts and arranged for their payment. My staff has also performed an important liaison role between the electoral boundaries commissions and those federal institutions involved in the redistribution process, namely, the Department of Energy, Mines and Resources, Statistics Canada and the Treasury Board. Furthermore, I have developed administrative guidelines that the commissions have used to streamline the boundary readjustment process, resulting in considerable savings of time, effort, and money.

Despite the real requirement for such assistance, the *Electoral Boundaries Readjustment Act* in fact assigns a very limited role to the Chief Electoral Officer and does not in any way reflect present and recent practice. Subsection 11(1) of the *Act* requires the Chief Electoral Officer to prepare population distribution maps for use by the commissions, but it in no way requires me to provide the level and extent of technical and other assistance that is necessary to complete the exercise. Yet without such assistance, the commissions in the larger provinces would find it difficult, if not impossible, to complete their work within the statutory timeframe.

Furthermore, subsection (14)2 of the *Act* requires that these independent commissions obtain Treasury Board approval for the rates of pay and conditions of employment of their staffs. In reality, the commissions request assistance from my Office in these matters and my staff perform liaison between the commissions and Treasury Board. It would be unrealistic and impractical for each commission to negotiate directly with the Treasury Board, as the *Act* seems to suggest. Moreover, although the commissions set the rates of pay with Treasury Board's approval, it is my Office which must, under subsection 28(1), examine and assess the commissions' accounts.

It is the considered opinion of the commission chairmen and myself that the *Electoral Boundaries Readjustment Act* should be amended to reflect the actual role and duties of the Chief Electoral Officer in the redistribution process, and to place the power to set rates of pay

and conditions of employment of commission staff in the hands of the Chief Electoral Officer.

2. PAYMENT OF COMMISSION MEMBERS

The provisions of section 9 of the *Act* require updating to reflect the growing tendency of the commissions' members to perform related work outside the commissions' actual meeting times. Such work, which should properly be remunerated on an hourly basis, is difficult to fit into the per diem system called for by section 9. The section should therefore provide more flexibility for calculating the commission members' remuneration.

3. PARLIAMENT'S INVOLVEMENT IN THE REDISTRIBUTION PROCESS

In 1964, with the enactment of the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, Parliament adopted the major features of the Australian system of electoral boundaries readjustment. One of these features is the use of independent, non-partisan commissions to redraw constituency boundaries following public hearings.

In both countries, legislators have since then adopted changes to their respective legislation, although the changes in Australia have been far more significant than in Canada. It will be recalled that during the 33rd Parliament, the *Electoral Boundaries Readjustment Act* was amended in order to refer the final report of each commission to a committee for consideration instead of making it the subject of a debate in the House of Commons as had previously been the case. Furthermore, while the period for the debate in the House was without any limit, the committee established by the House of Commons for the purpose of considering the commissions' reports must now complete its work within thirty (30) days.

Following consideration of a commission's report by the committee, a copy of the objections raised by members together with a copy of the minutes of proceedings of the committee with respect thereto must be referred back to the appropriate commission, which must dispose of them. Experience indicates that very few further changes are made at that stage in the process. Since up to that point in the process there has been ample opportunity for input, including that of members of Parliament and political organizations, the usefulness of referring the report to the House or one of its committees for further consideration is doubtful.

At each redistribution of boundaries there is criticism that the process is far too long. Because the public must be given an opportunity to have an input — and I do hope that this will continue — the process is by necessity quite lengthy. However, eliminating this last stage would permit a saving of at least two months in the overall process.

Parliament may therefore wish to consider an amendment similar to that which was adopted by the Australian Parliament in 1983, whereby the commissions' decisions are final, without any debate in, or approval by, Parliament. In so doing, Parliament would therefore remove itself completely from the redistribution process.

4. REPRESENTATION ORDER

When members of Parliament have commented on the commissions' decisions and the commissions themselves have considered any objections, the *Electoral Boundaries Readjustment Act* requires the Chief Electoral Officer to prepare a draft representation order containing the legal descriptions of all the electoral districts. I have been advised that the present provisions of subsection 22(1) of the *Act*, when read alone, may be interpreted to mean that a representation order must be prepared after *each* commission report is finalized, rather than, as intended, after *all* the reports of the commissions have been dealt with. I believe that a simple amendment to the *Act* would remedy the possibility of such misinterpretation.

RECOMMENDATIONS

That the Electoral Boundaries Readjustment Act *be amended to:*

1. Accurately reflect the role of the Chief Electoral Officer in providing technical and administrative assistance to the electoral boundaries commissions;

2. Transfer to the Chief Electoral Officer from the Treasury Board the responsibility for approving rates of pay and conditions of employment of staff hired by the commissions;

3. Allow the payment of commission members on an hourly basis when the per diem rate is not applicable;

4. Make it clear that a representation order will not be drafted until the reports of all the commissions are final;

5. Recognize that the decisions of the electoral boundaries commissions will be final and will not require debate of approval by Parliament.

OFFICIAL ELECTORAL MAPPING PROGRAM

1. ELECTORAL DISTRICT MAPS

Section 26 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* requires the printing of maps by the Department of Energy, Mines and Resources in cooperation with my Office, once the reports of the electoral boundaries commissions are finalized. The mapping program conducted by my Office consists of compiling and printing four categories of maps depicting the federal electoral boundaries: one for the whole of Canada; one for each of the provinces

and territories; one for each city containing more than one electoral district; and one for each electoral district.

Following the most recent redistribution, my Office provided staff to the Department of Energy, Mines and Resources, who then prepared the maps. My staff also exercised quality control, settled questions about boundaries and prepared the legal descriptions. I am pleased to report that the mapping program was completed in early December, 1987.

In the past, the electoral boundary maps were distributed by both my Office and the Canada Map Office of the Department of Energy, Mines and Resources. Following an agreement with that department, these maps are now distributed exclusively by my Office. Members of Parliament and the political parties represented in the House of Commons were made aware of my distribution policy at that time.

2. *POLLING DIVISION MAPS*

After the new electoral district boundaries were established, one of the first assignments that each returning officer received upon appointment was to draw up new polling division boundaries for his or her electoral district. My Office then set about the formidable task of drawing up maps of those new polling division boundaries. The implications of such a task may perhaps not be readily comprehended by the reader. It involved the preparation of 1,100 maps covering 52,000 polling divisions. It should be noted that normally we would require two years to complete such a mapping program after a redistribution, but, due to the imminence of the federal general election and the lateness of the appointments of the returning officers, my Office was compelled to complete the mapping of the new federal polling divisions within ten months. The polling division maps were ready by August 1988.

TRANSPOSITION OF 1984 GENERAL ELECTION RESULTS

Paragraph (b) of Rules (4) and (68) of Schedule A to section 18 of the *Canada Elections Act* provides that, where the boundaries of an electoral district have changed since the preceding election, the returning officer must determine, with my concurrence, which candidates or persons will be entitled to nominate urban enumerators and revising agents at the first general election held under the new electoral map. At the 34th General Election, therefore, most returning officers and I were faced with implementing the aforementioned paragraph. Only 13 electoral districts were unaffected, since their boundaries did not change as a result of the redistribution process.

In such circumstances, it has been a long-standing practice to grant the right to nominate these election officers to a representative of each of the two political parties that would have obtained the highest number of votes at the preceding general election, *if it had been held within the boundaries of the new electoral districts*. This approach seems to be fully within the spirit of the legislation and fair to all involved.

To calculate the foregoing, the results of the 1984 General Election were transferred by computer to the new electoral districts. This exercise is known as the *transposition of votes*. For the purposes of the transposition, a vote for the candidate of a particular party was considered a vote for that party. The number of electors on the voters' list for each polling division was also transposed.

The national headquarters of the parties represented in the House of Commons each received one copy of the computer printout for each province. A free copy of the computer tape was also made available.

The information provided by the transposition of votes proved useful, if not essential, for more purposes than the appointment of enumerators and revising agents, although this was of course its primary purpose. Returning officers found the transposition invaluable in establishing the boundaries of their new polling divisions. In addition, political parties used the information in reorganizing their constituency associations and in studying voting patterns and conducting forecasting for the general election. Furthermore, the media found the information very useful for their analyses. These uses may be secondary and they may not have been foreseen, but they nonetheless indicate the value of the transposition exercise to all concerned.

STREET INDEXES AND GUIDE TO FEDERAL ELECTORAL DISTRICTS

The *Guide to Federal Electoral Districts* and the *Street Indexes* are documents required under the *Special Voting Rules* of the *Canada Elections Act* to aid in taking the votes of military personnel, public servants and their dependents abroad. These documents make it possible to readily identify the electoral district in which a particular address is located. They must be revised following each redistribution of electoral boundaries.

In the past, the documents were prepared by Statistics Canada from data gathered during the census, with no assistance from my Office. However, in view of the level of automation that had been achieved, my Office was able to undertake the compilation of the new *Guide to Federal Electoral Districts*, based on the new electoral boundaries, in the early part of 1988. The *Guide* was published in book form in July 1988.

Because of the urgent need to have the books available for the 34th General Election, Statistics Canada was engaged, as in the past, to prepare preliminary versions

of the *Street Indexes*, based on the new electoral boundaries. However, as a result of the computerization of the polling division descriptions submitted by the returning officers, it has been possible for my Office to compile the *Indexes* in a final, up-to-date form. The new *Street Indexes* are being published in the early months of 1989. My Office will be further updating the street indexes, as necessary, until the next redistribution requires a further major overhaul.

Since the *Special Voting Rules* require that the *Guide* and the *Indexes* be published and since my Office now has the computer program available, it is likely that future editions will be generated exclusively by Elections Canada.

BY-ELECTIONS

In the period between the publication of my 1986 Report to Parliament and the 34th General Election, six by-elections were held: two on September 29, 1986 in the electoral districts of Pembina (Alberta) and Saint-Maurice (Quebec); three on July 20, 1987 in the electoral districts of Yukon, Hamilton Mountain (Ontario) and St. John's East (Newfoundland); and the sixth on June 20, 1988 in Lac-Saint-Jean (Quebec). Poll-by-poll reports on the by-elections have been published as required by paragraph 58(9)(b) of the *Canada Elections Act*.

1. ADMINISTRATION

In all, 30 candidates were nominated: 12 in the 1986 by-elections; 14 in those held in 1987; and four in Lac-Saint-Jean in 1988. In an effort to ensure compliance with the *Canada Elections Act*, an information seminar on the election expenses provisions of the legislation was held in each electoral district several weeks before polling day. Those who attended were generally candidates' official agents or auditors, or the candidates themselves.

A modest voter information program was mounted in each electoral district, in the form of press releases which were distributed to all local media points, and voter information cards which were placed in key locations throughout the districts concerned. Voter turnout ranged from 51.4 per cent in Pembina to 65.2 per cent in Yukon.

Complaints handled by the Commissioner of Canada Elections concerning alleged infractions are reported on in the section of this Report dealing with compliance and enforcement.

2. INVOCATION OF SPECIAL POWERS

During most elections, the Chief Electoral Officer is called upon to invoke his special powers under subsection 4(2) of the *Canada Elections Act* to meet unusual or unforeseen circumstances. I invoked those discretionary powers when I authorized the returning officer for Yukon to extend the enumeration period for five days in one polling division, and to postpone the final day for revising the preliminary lists of electors by one day in all rural polling divisions.

3. COURT CHALLENGE

During the 1987 by-election in St. John's East, an application to the Federal Court was made by two persons whose names had not been included on the official list of electors. These persons had initially contacted my Office after the list had closed, in an attempt to convince me to exercise my discretionary powers under subsection 4(2) of the *Canada Elections Act* to extend the period for the revision of the voters' list. The circumstances of the case were such that I felt I should not invoke those wide emergency powers. My refusal prompted the Federal Court application, which was dismissed from the bench on the day of the hearing. In its decision, the Court reinforced my position that the provisions of subsection 4(2) should only be used in special cases where the facts reveal a situation which is not contemplated by the statute.

NORTHWEST TERRITORIES ELECTIONS

In the past two years my Office has overseen the general election to the Legislative Assembly of the Northwest Territories held in October 1987 and a by-election held in 1988.

My Office administers such elections under an agreement with the Commissioner of the Northwest Territories, pursuant to subsection 112(1) of the *Canada Elections Act* and section 209 of the territorial *Elections Act*. Prior to 1978, my Office conducted Northwest Territories Legislative Assembly elections using the *Canada Elections Act*, modified and adapted to suit the special conditions prevailing in that part of the country, and, since 1978, has used the *Elections Act* adopted by the Legislative Assembly of the Northwest Territories.

A new territorial *Elections Act 1986* was proclaimed on April 1, 1987. It introduced several new concepts, including limits on campaign contributions and expenses, as well as adapting election procedures to better meet local conditions. Members of my staff were closely involved in discussions leading to the revision of the *Act*, and they appeared before the Assembly's Standing Committee on Legislative Affairs.

Following proclamation of the new *Act*, training courses for territorial returning officers were held in Yellowknife, Iqaluit (formerly Frobisher Bay) and Eskimo Point during the summer of 1987. My staff also assisted in the preparation of a video-cassette for candidates by the Office of the Clerk of the Legislative Assembly, explaining the election expenses provisions of the new legislation. The video-cassette was made available in several aboriginal languages as well as in English and French.

On August 18, 1987, I issued the writs of election instructing the 24 territorial returning officers to hold an election on October 5. Further to an agreement with the territorial administration, one of my staff was based in Yellowknife during the entire election period. Nominations closed on September 7, at which time 69 candidates had filed their papers. Candidates were elected by acclamation in three electoral districts. One judicial recount was held, in the electoral district of Rae-Lac La Martre. Following the return of the writs, a post-electoral meeting was held with returning officers and other interested persons to identify areas for improvement in the legislation and administrative procedures. My Report to the Commissioner of the Northwest Territories was issued in April of 1988, as required by section 163 of the *Elections Act 1986*.

One year after the general election, a by-election was held in the territorial electoral district of Yellowknife South to fill a vacancy caused by the resignation of the sitting member. Four candidates were nominated. The election was held on October 31, 1988, with a voter turnout of 47.2 percent.

These two elections may be the last territorial elections administered by my Office, since the *Elections Act 1986* provides for the appointment of a chief electoral officer by the Commissioner on the recommendation of the Legislative Assembly. It is my understanding that such an appointment will be made for the next territorial election.

PLANNING FOR THE 34TH GENERAL ELECTION

There were two principal determining factors in my Office's state of preparedness with regard to the administration of the 34th General Election. The first of these was the timing of the appointment of returning officers. This topic is discussed in Chapter 6 of this Report.

The second determining factor was the *number* of electoral districts with which we were dealing. Although most of the planning effort was undertaken as though the next general election would be held on the basis of the new electoral districts created by the Representation Order of July 13, 1987, it was nevertheless necessary to develop parallel plans and to take certain actions to provide for the possibility of a general election being called on or before July 13, 1988. In this latter situation, the election would, of course, have been administered by the existing (at the time) set of returning officers on the basis of the 282 old electoral districts, that is, those established by the Representation Order of 1976. Only after July 13, 1988 was it possible to abandon preparations for an election to be held on the old electoral boundaries.

This uncertainty was compounded by the question as to whether the 34th General Election would be held under *unamended* legislation, or under a *Canada Elections Act* as revised by Bill C-79, which had been tabled in the House of Commons on June 30, 1987. An amended *Act* would have had a very significant effect on training materials, instructional manuals and election forms and supplies.

Given the uncertainty under which my Office had to operate, certain expenses had to be incurred to prepare for all eventualities, although such expenses were, of course, kept to the most reasonable minimum.

TRAINING RETURNING OFFICERS

Since 253 of the 282 returning officers appointed pursuant to the boundary readjustment had no previous experience in that role, my Office was faced with undertaking a massive training program prior to the 34th General Election. Given the limited number of experienced staff at my disposal and the many other preparatory tasks that these staff were involved in, the training program required about ten months of intense activity.

Certain operational priorities were set. In order for both the political parties and my own organization to properly plan for an election to be held on the basis of the new electoral district boundaries, it was essential to establish the new polling division boundaries at the earliest possible date. For this reason, I instructed my staff to give returning officers, as soon as their appointment was confirmed, an initial two-day training session on this crucial and time-consuming part of their duties, so that the exercise could be completed as soon as possible and the documents made available to everyone concerned. This first training session was followed later, by a more comprehensive training course lasting five days, which covered other aspects of election administration.

As previously stated, the two sets of courses combined amounted to ten months of training time. This approach had a significant impact on the overall cost of the training, since each returning officer had to be brought to Ottawa twice. However, in my considered opinion, this two-phased approach to the training program was, in fact, more effective.

AUDIT GUIDELINES

As at the last general election, the Canadian Institute of Chartered Accountants published in the fall of 1988 a manual entitled: *A Guide for the Auditor of a Candidate in a Federal Election*. The Institute developed the *Guide* during 1986 and 1987, in consultation with members of my staff. Publication was held up until the election was

called in October 1938, however, because of the uncertain future of Bill C-79. My Office was subsequently supplied with copies which were then distributed to all auditors and official agents and candidates. Once again, I must say how gratifying it is to encounter an independent, non-political organization in the private sector which is willing to work hand in hand with my Office in order to assist in and facilitate the administration of our election legislation.

PUBLIC INFORMATION PROGRAM

I indicated in my last Statutory Report that, with the adoption of the *Charter of Rights and Freedoms* and in particular its democratic and equality rights sections, Canadians have come to expect to be provided with the information they need to exercise their franchise. Consequently, in the years following the 1984 General Election, I sought opportunities to promote awareness of the federal electoral system.

1. 40TH ANNIVERSARY OF CANADIAN CITIZENSHIP

One such opportunity was the 40th anniversary of Canadian citizenship, which was celebrated throughout 1987. Given the close relationship between citizenship and the democratic rights guaranteed by the *Charter*, I decided to join the Department of the Secretary of State in marking this important anniversary. I took part in special citizenship ceremonies, spoke to service clubs, met with local mayors, visited schools and universities and gave numerous media interviews. Amongst the returning officers, 43 also gave of their time to promote the anniversary.

In conjunction with the anniversary celebrations, my Office published *Canada at the Polls*, an election simulation package designed to complement the teaching of the electoral process in Canadian schools. To date, my staff has received many thousands of orders from high schools, senior elementary classes, citizenship and adult education classes, organizations for the mentally handicapped, literacy programs, Cadet corps, Boy Scout and Girl Guide groups. The degree of interest displayed in this election simulation kit, and in its companion *My Favourite Playmate*, which is intended for junior elementary children, is indeed gratifying. Both kits are still being produced and promoted as part of my Office's ongoing communications program.

2. JOINT EXHIBITION WITH THE NATIONAL ARCHIVES OF CANADA

In late 1986, I proposed to the National Archivist that my Office and the National Archives of Canada collaborate on an exhibition on the history of federal elections in Canada. The idea was accepted, and negotiations and planning took place throughout 1987 and 1988. The exhibition is indeed an ambitious undertaking. It is hoped it will significantly raise the profile of our federal system with the general public and foster an appreciation for the effort and logistics required to administer a federal election in Canada. The exhibition, entitled: *Behind the Ballot Box*, forms an integral part of our communications strategy to inform Canadians of their democratic rights as stated in the *Charter*.

The exhibition was opened to the public in February 1989 at the National Archives building in Ottawa and is to run until May 21st. A smaller travelling exhibition will be made available to all Canadians, through the Circulating Exhibitions Program of the National Archives.

3. NEW PUBLICATIONS AND MATERIALS

In 1988, my Office produced a variety of new publications and other materials as part of our overall communications program. The first of these new publications was a brochure entitled *Your Returning Officer*, which described for the layperson the role and responsibilities of the returning officer. It is hoped that the brochure may also be of assistance in the future to those responsible for selecting prospective returning officers.

The second new item was the booklet *Canada's Electoral System*, which outlines the basic steps and structure of the federal electoral system, from basic information such as why we vote, to an explanation of the cost of elections. It is intended that this booklet be used as a guide for those who are interested in learning about our system, and that it may be employed to complement textbooks currently used in the secondary school system.

Other materials published in 1988 and intended to aid candidates, political parties and their agents in complying with the provisions of the *Canada Elections Act* included checklists, guidelines on election expenses, a manual of information (for candidates and official agents) and a video entitled *The Rules of the Game*.

4. MEDIA TOUR

In July and August 1988, my staff and I conducted a cross-Canada series of briefings for members of the news media, to coincide with the coming into effect of the new electoral map on July 14. The briefings focused on the new electoral map and on those areas of the *Canada Elections Act* which hold major implications for the political parties, the candidates and the voting public; namely, election financing and compliance and enforcement. The sessions were conducted by myself and members of my senior staff. In most cities we travelled to the briefings were well attended by senior media representatives.

CONFERENCE OF CANADIAN ELECTION OFFICIALS

In July 1987, I was pleased to host the annual Conference of Canadian Election Officials, which was held in Ottawa. Twenty-eight delegates attended, representing 12 of the 13 jurisdictions in Canada, with only the Northwest Territories unable to send a representative. The 1987 conference took a new and productive approach, focusing on themes of common interest to the attendees. In particular, election financing developed as a major concern for all jurisdictions present.

The focus on discussing items of shared interest continued through the 1988 conference, which was hosted by the Chief Electoral Officer for Prince Edward Island. Representatives from the same 12 jurisdictions attended, as well as the President of the *Council of Governmental Ethics Laws* (COGEL) and representatives of the U.S. *Federal Election Commission*. Delegates discussed electronic data processing, compliance and enforcement, the impact of the *Charter of Rights and Freedoms*, and other election-related topics.

INTERNATIONAL INVOLVEMENT

Since 1987, my Office's involvement with other nations has continued in the form of direct assistance to other countries, briefing foreign delegations and participating in international organizations.

1. HAITI

Pursuant to an agreement between the Department of External Affairs, the Canadian International Development Agency (CIDA) and my Office, a Canadian mission travelled to Haiti in November 1986 to assist in preparations for the presidential election in 1987. The mission comprised a senior member of my staff, an experienced returning officer and an expert in electoral legislation. The mission spent one week in Haiti, assessing capabilities and needs related to the administration of democratic elections. Part of the mission's mandate was to set priorities and estimate the degree to which Haitians could absorb external aid for their elections.

Subsequently, in March 1987, Haitian officials undertook a three-week training session in Canada. Particular attention was paid to the preparation, co-ordination and management of the election process; the dissemination of election-related information; the promotion of awareness on the part of the electorate; and the preparation and drafting of electoral legislation. My Office then provided, through CIDA, quantities of key polling station supplies such as ballot boxes and ballot paper.

Canada was eventually formally invited to send observers to the Haitian election. Mr. Richard Balasko, then my Executive Assistant, went as one of Canada's representatives. They were unable to carry out their mandate because of the violence that erupted. The occurrences in Haiti during its election are of course public knowledge.

2. EL SALVADOR

In response to the invitation of the Government of El Salvador, the Secretary of State for External Affairs designated the Assistant Chief Electoral Officer of Canada, Mr. Ronald A. Gould, as the official Canadian observer to the March 20, 1988 election of representatives to the National Assembly and the election of municipal officials in El Salvador. Mr. Gould's mandate was to observe and report on the electoral process and to make an independent judgement on the quality of the process. His official report on the mission was submitted in April 1988 and was subsequently tabled in Parliament.

3. PERU AND CHILE

In June 1988, I travelled to Chile at the request of the Department of External Affairs on a fact-finding mission in anticipation of the plebiscite that was to be held later that year in that country.

I took advantage of a stop-over in Lima (Peru) to meet with Dr. Alejandro Bustamante, President of Peru's National Election Jury, and exchange views on questions of mutual interest, more particularly on the provisions in our respective legislation concerning voting by our nationals abroad.

4. COSTA RICA

I travelled to Costa Rica in October 1988, during the Canadian general election, to speak on the Canadian electoral system to the annual conference of the Inter-American Center for Electoral Promotion and Assistance, also known as CAPEL. Representatives of 23 South and Central American as well as Caribbean nations attended the conference.

5. VISITING DELEGATIONS

Since my last Report, my staff and I have had occasion to brief many foreign visitors and delegations. Included amongst them were representatives from the following countries: the Republic of Trinidad and Tobago; the People's Republic of Korea; the People's Republic of Bangladesh; the People's Republic of China; Zanzibar, Tanzania; Australia; Malaysia; Barbados; and Guatemala.

6. UNITED STATES OF AMERICA

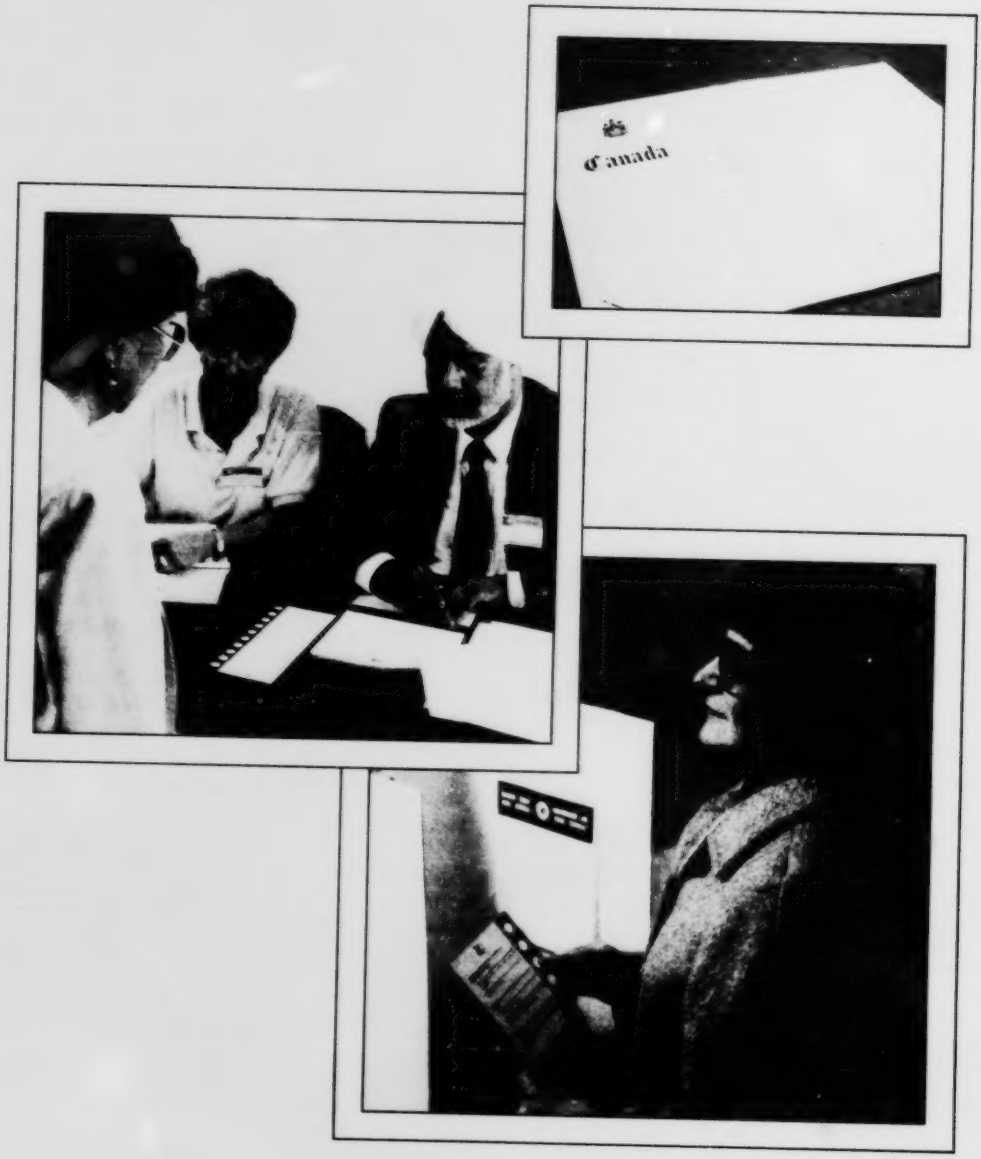
In September of 1987, the annual conference of the U.S.-based *Council on Governmental Ethics Laws* (COGEL) took place in Quebec City, the first time that the conference had been held outside the U.S.A. As active members of this organization, which concerns itself with such

matters as campaign financing, lobbying and ethics, the Chief Electoral Officer for Quebec and I acted as hosts.

During 1987 and 1988, I have continued to communicate with the U.S. *Federal Election Commission* (FEC). My Office was represented at meetings of the FEC's National Clearinghouse Advisory Panel and participated in discussions on computerization standards and absentee voting. This involvement provided useful and informative exchanges, especially in relation to the administrative implications of certain provisions of Bill C-79, which was introduced in the House of Commons in June 1987.

Chapter 4

The 34th General Election



THE 34TH GENERAL ELECTION

THE ISSUE OF THE WRITS

The 33rd Parliament was dissolved on Saturday, October 1, 1988 and writs ordering a general election on November 21 were directed to be issued on that date and to be made returnable on December 12. Nomination day was Monday, October 24. The period of voting under the *Special Voting Rules* began on Monday, November 7 and ended on Saturday, November 12. Advance polls were held on November 12, 14 and 15.

CANDIDATES AND POLITICAL PARTIES

A total of 1,574 of candidates appeared on the ballot papers on November 21, 1988, of whom 1,420 were endorsed by registered political parties. Three other candidates had withdrawn from the election by the legal deadline of 8:00 a.m. on Thursday, October 27th, 1988 after having filed nomination papers. Although their names did not appear on the ballot papers, these candidates are nevertheless required to file a return respecting their election expenses by the deadline of March 21, 1989. Sadly, the candidate elected in the electoral district of Beaver River died on November 26, 1988, before being sworn in as a member of Parliament. A by-election was called for March 13th on January 21, 1989.

When the writs for the 34th General Election were issued, eleven political parties were already fully registered. In addition, seven political parties had applied for registration prior to the 60-day period preceding the issue of the writs, and their leaders had been advised that their party would become registered on the day after it had officially nominated candidates in at least 50 electoral districts. Appendix B provides a list of the eleven fully registered political parties prior to the 34th General Election and the seven political parties which had applied for registration. In addition, it indicates those parties which were registered for the 34th General Election and whose name or abbreviation therefore appeared on the ballot papers.

At the general election, the leader of each political party is required by subsection 13(7) of the *Canada Elections Act* to file a statement with the Chief Electoral Officer, not later than the enumeration date, confirming or updating the information contained in the Registry of Political Parties concerning that particular political party. Ten of the eleven fully registered political parties and seven whose registration was pending submitted the necessary information by the prescribed deadline.

At the close of nominations on October 24, 1988, only two of the seven political parties which had applied for registration as noted above had officially nominated candidates in at least 50 electoral districts and could therefore be entered into the Registry of Political Parties. Nine of the eleven previously-registered political parties nominated at least 50 candidates, while one previously-registered party, the Social Credit Party of Canada, nominated nine candidates. In this latter case, however, in view of the long history of the party going back to 1935, I decided to invoke my discretionary powers to maintain the registration of the party at least until the next general election. The Parti nationaliste du Québec, however, which was one of the eleven fully-registered political parties at the time of the issue of the writs of election, was deleted from the registry on October 24, 1988, as it failed to nominate the number of candidates required by paragraph 13(8)(b) of the *Act*. Thus, the registered name, or abbreviation, of *twelve* political parties appeared on the ballot papers at the 34th General Election.

Appendix C to this Report provides preliminary statistics from the 34th General Election respecting the number of electors on the list of electors, the total number of votes cast and the number of votes obtained by all the candidates, whether endorsed by registered political parties or not. Also included is the percentage of the total votes obtained by the candidates of each registered political parties, as well as the percentage of the votes obtained by the candidates of each of the registered political parties in the electoral districts where the parties endorsed candidates.

A total of 739 or 47 percent of the candidates obtained at least 15 percent of valid votes cast in the electoral districts where they ran and were therefore eligible for the return of their nomination deposit, pursuant to subsection 23(10) of the *Act*, and for a partial reimbursement of their election expenses, as provided under section 63.1 of the *Act*. Statistics on these candidates, by political party, are provided in Appendix D. My Office was able to return the deposits of the candidates involved and to make the initial reimbursement to the official agents, pursuant to subsection 63.1(1) of the *Act*, of amounts representing 15 percent of the maximum election expenses permitted, by December 21, 1988.

As provided under subsection 63.1(3) of the *Act*, a final payment representing 50 percent of election expenses

paid, less the 15 percent advance mentioned above, will be paid to the official agents concerned following the receipt by my Office of the candidates' returns respecting election expenses and the auditors' reports. These documents must be filed with the returning officer of the appropriate electoral district no later than March 21, 1989. The total cost of the reimbursements to be paid to official agents in this respect is estimated at 15 million dollars.

As required by subsection 13.5(1) of the *Act*, the chief agent of each registered party must submit to me an election expenses return and auditor's report by May 21, 1989.

Summaries of the election expenses returns of candidates and political parties will be published by my Office later this year, in accordance with subsection 58(9) of the *Act*.

INFORMATION PROGRAM FOR CANDIDATES, OFFICIAL AGENTS AND AUDITORS

In order to assist candidates, official agents and auditors to comply with the election expenses provisions of the *Canada Elections Act*, 24 seminars were held in 18 cities across Canada during the period from October 24 to October 28, 1988, both dates inclusive. The seminars were attended by some 530 persons involved in the election in the capacity of candidate, official agent, auditor, legal counsel and campaign manager.

The presentation had been redesigned since 1984 in order to present the information in clearer terms and to reflect recent changes in the guidelines, the Manual of Information and various other materials produced by my Office. Favourable comments were received at the time of the seminars and in subsequent contacts with participants. It is evident that these seminars remain one of the most popular and effective initiatives related to election expenses undertaken by my Office, considering the large number in attendance and the fact that the first two sessions unavoidably ran concurrently with the party leaders' debates.

My Office also produced, in the summer of 1988, a short video on election expenses, which was distributed to candidates, official agents and auditors by the returning officers. This video, entitled *The Rules of the Game*, was developed to supplement and, in certain cases, to act as a substitute for, the seminar for any campaign official who was not able to attend one or other of the above-mentioned sessions.

VOTING UNDER THE SPECIAL VOTING RULES

The *Special Voting Rules* comprise Schedule II of the *Canada Elections Act* and provide for the taking of the votes of armed forces electors at home and abroad, their eligible spouses and dependents posted abroad, public service electors and their eligible spouses and dependents posted abroad, and veteran electors in Canada.

The names of 88,711 members of the Canadian forces and federal public service electors appeared on the lists of electors provided by the Departments of National Defence and External Affairs at the commencement of the 34th General Election. This figure did not include the eligible spouses and dependents of these electors, who may also vote under the *Special Voting Rules*.

A total of 53,112 ballots were cast under the *Special Voting Rules*, an increase of 3,669 over those cast at the 1984 election. The 53,112 votes cast in the 1988 election represent 59.87 percent of the 88,711 names on the aforementioned lists.

In discussing the administration of the *Special Voting Rules* at the 1988 General Election and in putting forward recommendations, I believe it would be useful to relate my comments to the amendments to the *Special Voting Rules* which were proposed in Bill C-79. In general, I continue to support those proposed amendments but with the following modifications.

1. CANADIAN FORCES ELECTORS

The close cooperation and active involvement of officials in the Department of National Defence meant that the *Special Voting Rules* were administered smoothly and without major difficulty at Canadian Forces bases and units within and outside of Canada. I therefore consider that the proposals outlined in Bill C-79, which would make only minor changes to the present system of voting by members of the Canadian Forces, continue to be applicable. However, in the light of recent National Defence policy, I would suggest that all references to the social insurance number, with respect to a Canadian Forces elector, be removed from the *Special Voting Rules* and replaced by the term *service number*, where applicable.

2. VETERAN ELECTORS

Bill C-79 would have removed all provisions in the *Special Voting Rules* relating to the taking of the votes of veteran electors. In light of the experience of the 1988 General Election in this area, I continue to strongly recommend that these provisions be eliminated. From the outset, difficulties were encountered in selecting and assigning deputy special returning officers who could meet the physical and administrative demands involved in travelling to hospitals to take the votes of veteran electors. As in the past some duplication of the registration of veteran electors by local civilian enumerators and by the deputy special returning officers caused difficulty and confusion for electors and the election officials alike. The fact that Remembrance Day occurred during the week

of voting fixed by the *Special Voting Rules*, appears to have resulted in a number of veterans losing their vote because they were not present when the deputy special returning officers were at the hospital. As in the past, complaints were received from some veterans who did not wish to vote two weeks prior to polling day but who had no option, because of the fact that they were classified as veterans under the *Special Voting Rules*.

The aforementioned difficulties strongly reinforce my conviction that the provisions of the *Act* relating to veteran electors must be removed as soon as possible. It is my opinion that the existing provisions of the *Canada Elections Act* dealing with taking the vote in chronic care hospitals far better meet the objective of providing special 'personalized' treatment to hospitalized veterans than the present provisions of the *Special Voting Rules* respecting veteran electors.

3. SCRUTINEERS

As in the past, scrutineers nominated by the three political parties represented in the House of Commons performed the essential task of sorting and counting the votes cast under the *Special Voting Rules*. Experience at the 1988 General Election leads me to conclude that the *Rules* need to be modified in order to ensure that the required number of scrutineers will be available at all times and that immediate action can be taken to replace last-minute dropouts or to add one or more additional teams if unforeseen workload demands arise.

I would therefore propose that the *Act* be amended so that the deadline for the responsible political parties to submit lists of names of proposed scrutineers for appointment by the Chief Electoral Officer be the same as that for the nomination of urban enumerators. After the deadline, any additional scrutineers that may be required either as a result of insufficient names being submitted, dropouts or the need for extra teams of scrutineers, would be the responsibility of the Chief Electoral Officer in consultation with the political parties concerned whenever possible. However, with respect to the foregoing, the *Act* must clearly provide that the scrutineers must always work in teams of two persons of different and opposing political interests.

4. VOTING BY CANADIAN CITIZENS RESIDING OUTSIDE OF CANADA

Given the nature and number of the representations I received from Canadian citizens residing outside of Canada prior to the 34th General Election, I had expected that a court challenge would be launched by one or more Canadians who are disfranchised because they reside outside of Canada. I continue to believe that the present total lack of provision in the *Canada Elections Act* to permit voting by Canadian citizens who are living, working, studying or travelling outside of Canada, is in conflict with the *Charter of Rights and Freedoms*. Therefore, I would again urge Parliament to take early action to resolve this matter rather than risk a successful court challenge and lose the opportunity to properly plan and develop systems designed to meet Parliament's objectives.

I believe that the proposals contained in Bill C-79 regarding registration and mail voting systems for Canadians residing outside of Canada remain valid, and that, with little or no modification, could be adapted to whatever criteria Parliament may establish in order to permit certain Canadian citizens residing outside of Canada to vote at federal elections. However, I would suggest that Parliament might wish to review the proposed eligibility criteria which were included in Bill C-79 in order to ensure that only those Canadians who continue to have an active involvement and interest in Canada would be able to exercise the right to vote.

One alternative might be to introduce a time limit on eligibility whereby only those Canadians who had been continuously residing outside of Canada for a limited period, say a maximum of five years, would be entitled to be registered as an elector. Certain exceptions to the time limit on residence outside Canada might be permitted in substantiated cases of employees and their dependents, required by their Canadian-based employers to reside outside of Canada for a longer period than that defined in the *Act*, and perhaps in other circumstances which are beyond the control of the individual.

Parliamentarians might also wish to consider disqualifying from these special voting provisions any Canadian citizen residing outside of Canada who, after leaving Canada, has voluntarily acquired the citizenship of another country. If accepted, these provisions would supplement the existing criteria already proposed in Bill C-79.

RECOMMENDATIONS

That the provisions in Bill C-79 relating to voting by Canadians residing abroad be amended as follows in order to:

1. *Replace all references, with respect to a Canadian Forces elector, in the* Special Voting Rules *to the social insurance number by the term service number;*

2. *Make the deadline for the nomination of scrutineers by the political parties concerned the same as the deadline for the nomination of urban enumerators;*

3. *Permit the Chief Electoral Officer to select and appoint any teams of scrutineers that might be necessary after the aforementioned deadline has expired;*

4. *Ensure that any additional teams of scrutineers appointed by the Chief Electoral Officer be paired*

together so that they represent differing political interests;

5. *Place a time limit on the eligibility of Canadians residing abroad, so that only those Canadians who have an active involvement and interest in Canada would be able to exercise the right to vote.*

COURT CHALLENGES AND JUDICIAL RECOUNTS

The 34th General Election will surely be remembered by my staff as the 'litigation' election. Court actions were numerous and followed our every step. Much time and energy were spent in responding to them. As mentioned elsewhere in this Report, it is evident from the experience of the last election that the *Charter of Rights and Freedoms* has had and will continue to have a very significant impact on Canada's democratic process.

In my 1983 and 1984 Statutory Reports, I dealt at great length with the potential conflicts between the *Charter* and the *Canada Elections Act*. Many of these potential conflicts came to a head during the last election. Some have been resolved by court action, but many still exist.

A brief summary of the court actions referred to above follows.

1. THE MENTALLY HANDICAPPED

In September 1988, the Canadian Disability Rights Council and several individuals commenced action in the trial division of the Federal Court of Canada to have declared unconstitutional paragraph 14(4)(f) of the *Canada Elections Act*, which disqualifies from voting "every person who is restrained of his liberty of movement or deprived of the management of his property by reason of mental disease." The application, which was not opposed by the Crown, was heard by Madame Justice Barbara Reed on October 17, 1988.

In her reasons for decision, Justice Reed recognized that some individuals "might legitimately be denied the right to vote on the grounds of mental incapacity." She could not, however, find justification for the arbitrary provisions of paragraph 14(4)(f), which "catches people within its ambit who should not be there and, arguably . . . does not catch people who perhaps should be." The relevant paragraph of the *Act* was accordingly struck down.

It should be noted that Bill C-79 would have repealed paragraph 14(4)(f) of the *Act*.

2. THE JUDGES

In late October 1988, two federally-appointed judges commenced action in the trial division of the Federal Court of Canada to have paragraph 14(4)(d) of the *Canada Elections Act* declared unconstitutional. This paragraph disqualifies from voting "every judge appointed by the Governor in Council." The application, which was also not opposed by the Crown, was heard by Mr. Justice Allison Walsh on November 3, 1988.

The judge, in his reasons for decision, found it "unfortunate and generally undesirable that the Courts by interpretation of existing statutes should be called on to deal with matters which should more appropriately be left to legislation by Parliament." Judge Walsh went on to say: "The declaration sought by Plaintiffs herein will in effect eliminate the need for legislation to give federally appointed judges the right to vote, which has pros and cons which could have been discussed and dealt with in considering the proposed legislation."

Somewhat hesitantly, the judge declared the paragraph to be unconstitutional.

It should also be noted that Bill C-79 would have repealed paragraph 14(4)(d).

3. PRISON INMATES

In 1984, a prison inmate serving a life sentence commenced an action in the Supreme Court of Ontario to have declared unconstitutional paragraph 14(4)(e) of the *Canada Elections Act*, which disqualifies from voting "every person undergoing punishment as an inmate in any penal institution for the commission of any offence." His case was heard by Madame Justice Van Camp in September 1988, that is, shortly before the last general election was called. The decision, which upheld the constitutional validity of the relevant provisions of the *Canada Elections Act*, was rendered on November 7, 1988.

Meanwhile, in September 1988, three inmates serving time in Manitoba attacked the constitutional validity of the same paragraph of the *Act* in the Manitoba Court of Queen's Bench. After a three-day hearing, Mr. Justice Hirschfield, who heard the case, declared paragraph 14(4)(e) of the *Act* to be unconstitutional. In rendering his decision, which was handed down from the bench on November 4, 1988, the judge had this to say: "Had the words 'penal institution' been defined to mean only a federal penitentiary, and had 'any offence' been defined to mean an indictable offence, the result which I am about to announce would have been radically different."

Mr. Justice Hirschfield's decision was successfully appealed to the Manitoba Court of Appeal. On November 18, Justices Monnin, Philp and Lyon overturned the trial judge's decision, thus upholding the constitutional validity of the restriction on the right to vote of inmates. In its

decision, the Manitoba Court of Appeal touched upon several important legal issues, such as the exclusive jurisdiction of the Federal Court under section 18 of the *Federal Court Act* and the jurisdiction of any court over the activities of the Chief Electoral Officer of Canada in the administration of a federal election. These complex issues were left to be dealt with at another time before the Supreme Court of Canada or Parliament.

On the substantive issue, the court felt that that task of "franchising or disenfranchising all or certain prisoners should be left to the elected members of Parliament." The Court of Appeal generally agreed with the Ontario decision of Madame Justice Van Camp.

At the time of writing this Report, I have been advised that the inmates in the Manitoba case will seek leave to appeal to the Supreme Court of Canada.

4. *THE CANDIDATE WHO WITHDREW*

Citing illness, the Liberal candidate for the electoral district of Etobicoke—Lakeshore withdrew his candidacy on October 26, 1988, two days after nomination day.

On October 31, 1988, an application was brought in the trial division of the Federal Court by a person who wanted to replace the withdrawn candidate. Associate Chief Justice Jerome dismissed the application on the principal basis that the *Canada Elections Act* clearly and unequivocally precludes the receipt of nominations after two o'clock in the afternoon on nomination day. The judge felt that there had to be some finality in the process to permit the printing of ballots and the commencement of voting in the office of the returning officer on October 31. Notice of Appeal of this decision was served on November 17, 1988. At the time of writing, the appeal had not been heard.

Following Mr. Justice Jerome's decision, the candidate who had withdrawn himself sought to re-enter the race by commencing action in the trial division of the Federal Court on November 10, 1988. Mr. Justice Rouleau dismissed the application stating that the time limit for filing nomination papers could not be extended. That he said was quite clear by the terms of subsection 4(3) of the *Canada Elections Act*.

Judge Rouleau's decision was appealed unsuccessfully in the Federal Court of Appeal on November 17, 1988.

5. *UNREGISTERED ELECTORS*

Several court actions were instituted in the latter stages of the election by electors in urban areas who had been missed during enumeration and who had not taken the necessary steps to have their name added during the revision process. All of these actions were brought on short notice, some in the Federal Court and some in the supreme courts of different provinces. In many cases, even though I was named as respondent, no documents were served upon me.

Most of the aforementioned actions dealt with the constitutionality of the provisions of the *Canada Elections Act* which allow an unregistered elector to be vouched for on polling day in rural areas, and thus to vote, but do not allow this to occur in urban areas. The majority of the cases were based on section 15 (the equality before the law provision) of the *Charter*. All cases except one, were dismissed summarily on the principal ground that constitutional matters should not be decided in interlocutory proceedings without the benefit of an adequate trial. Shortly after the election, I heard through the media that a British Columbia elector residing in an urban polling division was granted an interim injunction which gave him the right to be vouched for on polling day. Even though I was named as defendant in that case, I was never served with any documents and therefore was never given an opportunity to retain counsel to appear on my behalf.

It should be noted that Bill C-79 would have provided for electors in urban areas to register themselves up to three days before election day. It is therefore possible that some, if not all, of these cases would not have been necessary if the Bill had been adopted and in place for the last election.

6. *THE CANDIDATE IN THE NORTHWEST TERRITORIES*

The *Canada Elections Act* requires that the witness or witnesses to a candidate's signature and to the signatures of the 25 electors on the nomination paper of a candidate attend *in person* at the office of the returning officer when the paper is filed. A candidate residing in Tuktoyaktuk, in the Northwest Territories, objected to spending approximately $2,000 to send a witness on a five-day trip to Iqaluit, where the office of the Returning Officer for the riding of Nunatsiaq was located. The candidate commenced action in the Supreme Court of the Northwest Territories.

The application was dismissed on October 20, 1988, in part because the candidate had refused to accept my offer to use my discretionary powers under subsection 4(2) of the *Act* to allow a representative of the Returning Officer to receive the candidate's nomination paper in Tuktoyaktuk.

7. *BROADCASTING CASES*

The leader of a registered party not represented in the House of Commons brought an action in the Supreme Court of Ontario to force certain television stations to allow him to participate in the leaders' debates scheduled for broadcast on October 24 and 25, 1988. The application was

heard on short notice by Mr. Justice Archie Campbell on October 21, 1988. Again, the Court dealt with the issue of the exclusive jurisdiction of the Federal Court over such a federal board or tribunal as the C.R.T.C., which is the governing body in the question of the leaders' debates.

On the merits, the Court found that it was not within the Court's jurisdiction to dictate the agenda of political debate: "It is for the leaders of the various political parties to decide of their own free will and accord, without (. . .) coercion from (any) court, whom they want to debate and when, and on what terms such debates should take place." The case was decided however on the basis that constitutional matters should not be resolved on summary proceedings. There must, in all such cases, be a trial with pleadings and discovery.

In a second case, a registered party not represented in the House of Commons commenced an action under section 28 of the *Federal Court Act* against the Broadcasting Arbitrator, whom I appoint pursuant to section 99.1 of the *Canada Elections Act*, to have the arbitrator's allocation of time made pursuant to section 99.15 of the *Canada Elections Act* overturned. At the time of writing this case had not yet been heard.

In a third case, a party represented in the House of Commons sought and obtained, in the Federal Court of Canada, an interim injunction against certain television stations allowing it to run a political advertisement composed mostly of television clips taken from the leaders' debates. The application was heard by Mr. Justice Leonard Martin, who rendered his decision on November 8, 1988. That decision was subsequently confirmed by the Federal Court of Appeal.

8. SECTION 72 CASE

On Monday, November 14th, an elector, on behalf of one candidate, brought an application in the trial division of the Federal Court of Canada against the Chief Electoral Officer and one of the candidate's opponents, who allegedly had indicated the name of the wrong official agent on his printed material. The application was against the Chief Electoral Officer and the other candidate. It sought an order enjoining me to enforce section 72 of the *Canada Elections Act*. This section which, along with subsection 70.1(1), was declared unconstitutional in the 1984 decision of Mr. Justice Medhurst in the case of *National Citizens Coalition v. Attorney General of Canada*, had not been enforced by the Commissioner of Canada Elections.

Again, the issue of the Court's jurisdiction over the Chief Electoral Officer was raised without a final decision being rendered. The court did say: "the *Citizens' Coalition* case, until disapproved by a court of concurrent or superior jurisdiction, provides the Chief Electoral Officer with sufficient justification not to have enforced section 72 of the *Canada Elections Act* during the current election campaign." The action was dismissed.

I deal more specifically with this issue in another part of this Report.

9. JUDICIAL RECOUNTS

Following the last election, application for recounts were made to a judge in six electoral districts in Ontario, namely, Hamilton Mountain, London East, London—Middlesex, Northumberland, Rosedale and York North, and one in Quebec, namely Gatineau—La Lièvre.

The application for a judicial recount in the electoral district of London—Middlesex was filed by the Returning Officer, pursuant to subsection 53(7) of the *Canada Elections Act*, since only four votes separated the first two candidates following the official addition of the votes.

In three cases, namely, Gatineau—La Lièvre, Hamilton Mountain and York North, the initial recount was followed by an appeal under section 57 of the *Canada Elections Act*, although only one, York North, was successful.

While the recount in the electoral district of York North had initially produced a result different from that of the Returning Officer's official addition of the votes, the recount following the appeal confirmed the result of the official addition. In the other six cases, the result of the election as previously declared by the Returning Officer following the official addition was not changed by the recount.

RECOMMENDATION

That a complete review should be conducted of the numerous areas of conflict between the Canada Elections Act *and the* Charter of Rights and Freedoms, *and changes emanating from that review be implemented before the next federal election.*

VOTER INFORMATION PROGRAM

As I explained in my Report to Parliament following the 1984 General Election, the voter information program which my Office undertakes at general elections is rooted in my conviction that the electorate has a right to be informed about their constitutional right to vote and of the opportunities which they have to exercise that right. As at the last election, the voter information program for the 34th General Election consisted of both paid advertising and public and media relations activities, which included some innovations which I will touch upon later.

PRE-ELECTION PERIOD

The pre-election 'media tour', which was undertaken during the summer months of 1988 and which I described briefly in the previous chapter of this Report,

was designed to sensitize media representatives who would be working on the upcoming election to the new electoral boundaries and to some key areas of concern in the legislation. The numerous contacts made by my staff during those encounters undoubtedly paid off during the election period when the support of the news media was essential to properly inform the voters.

PAID ADVERTISING PROGRAM

In late 1987 and early 1988, my Office had undertaken a selection process to identify an advertising agency, or agencies, to develop and implement the paid election-time voter information program. For the first time, Elections Canada hired two agencies to handle the paid advertising, one for the English and one for the French program, the intent being to reflect the subtle differences between the two cultures. However, once the programs were unveiled during the election period, criticism received from the Commissioner of Official Languages regarding the look and content of the two versions of the advertising materials raised some questions as to the value of attempting to make any sort of differentiation on cultural grounds. The decision to hire two agencies will therefore be reassessed during the upcoming evaluation of the overall program.

Based on the advice of these agencies and taking into consideration the need to obtain the greatest impact for the lowest possible cost, a combination of television, radio and daily and weekly newspapers was used for the voter information program. For the first time, the 'celebrity concept' was adopted, that is, eight well-known Canadian personalities (four from English Canada and four from French Canada) were engaged to convey Elections Canada's information messages in both the print and broadcast media.

Every effort was made to ensure balanced representation among the eight celebrities. However, unsuccessful attempts in the early stages to engage well-known persons from Canada's ethnic and aboriginal peoples and visible minorities to participate in the program led to a much-publicized complaint being lodged against Elections Canada by the Canadian Ethnocultural Council during the election campaign. In order to try to respond to the needs of such groups at the next election, greater care will need to be taken if a similar concept is to be tried again.

The paid advertising program consisted of the placement of announcements at five basic stages during the election period, namely, 1) the election launch; 2) the enumeration of electors; 3) the revision of the lists of electors; 4) the holding of advance polls; and 5) some reminders about the enforcement of the *Canada Elections Act* on election day. The breakdown of the program budget by media was approximately as follows: dailies (including the insert) 42 percent; community newspapers 25 percent; radio 19 percent; television 11 percent; ethnic newspapers 3 percent.

Television was used at the launch of the information campaign, primarily to 'position' Elections Canada and to explain that more detailed information would be provided in the newspapers and on radio during the rest of the election period. All daily newspapers in Canada were used, together with selected community newspapers where the household penetration of dailies was insufficient, and selected 'ethnic' newspapers which published at least in part in languages other than English of French. Radio was also used, although last-minute budget cuts led to it being concentrated in the larger urban markets. This decision will be examined as the program is evaluated.

Another innovation at the last election was the use of an information insert in the daily newspapers to coincide with the period for the revision of the voters' lists. The insert, which was published in separate English and French versions and also carried a short but important message in ten 'ethnic' languages, was the subject of a number of complaints, most of which centred on the selection of the languages used and the inequitable distribution of English and French inserts across Canada, given the lack of French dailies outside of Quebec. For these, and other reasons, my staff will give serious thought to whether the concept of an information insert should be used at the next election, at least in the format that was adopted in 1988.

Generally, the lobbying mounted by groups representing such media as community newspapers, radio networks and the ethnic and press was intense and its degree unexpected. The advertising agencies and my own staff had to spend inordinate numbers of hours during the campaign dealing with complaints from groups and individuals who were not receiving advertising dollars from Elections Canada and in justifying the selection of the media which had been made. One group's lobbying even resulted in a question being asked in the House of Commons shortly before the election was called.

It seems that expectations were enormous at the last election, both from media wishing to receive Elections Canada's advertising dollars and from the public wishing to be informed about the registration and voting process. *One might conclude here that*, as in the other activity areas at Elections Canada, the impact of the *Charter of Rights and Freedoms* on the communications program has been significant, particularly in the areas of equality and democratic rights and that, as a highly visible target at election time, Elections Canada must exercise even greater care than in the past to trying to ensure fairness to all concerned in implementing its programs.

PUBLIC RELATIONS PROGRAM

To meet our voter information objectives and complement the paid advertising campaign, my staff undertook further activities in the fields of public and media relations, some not previously attempted. To assist with some of these activities, two public relations companies were engaged, one to work in Quebec and the eastern provinces and the other to cover Ontario and the west.

Besides the press conference held in Ottawa on October 5th to launch the voter information program, special efforts were made to reach new Canadians and young people voting for the first time. Public service assistance was requested from all media points in the country. A series of national news releases was also timed to coincide with the most important stages of the election.

New initiatives at this election included the use of the House of Commons television channel to convey information to the electorate in the form of a news roll under the title *Countdown to Election 88*. Starting with the simultaneous broadcast of the October 5th press conference and ending on election day, the network broadcast six programs a week in English and French (developed by my staff) on a continuous 24-hour a day basis, complemented by a number of videos relating to key aspects of the electoral process. Cable companies across the country were able to receive the signal in either official language.

It should be noted that from a communications perspective, it is not effective to broadcast a nationally-distributed program of this nature in a bilingual format on a single channel. To meet the needs of both language groups, some cable companies were able to broadcast the program on two channels, one English one French. I also wrote to cable companies reaching into 'bilingual' electoral districts to ask their cooperation in broadcasting the program alternately in English and French on the same channel. In light of the experience gained at the last election however and with more notice to the companies, it is hoped that more cable companies will agree in future to broadcast the signals alternately. This would resolve the small number of complaints which were passed to me by the Office of the Commissioner of Official Languages regarding the unilingual presentation of the material by cable companies in some areas of the country.

Feedback from the viewing public on the *Countdown to Election 88* program was largely positive and appreciative. In fact, many people suggested that more use be made of the parliamentary channels outside of election periods to transmit general information related to Parliament. I would like to express my appreciation here to the CBC Host Broadcaster's Office and local cable companies for their willing cooperation and invaluable assistance. I would also like to thank you, Mr. Speaker, the CRTC and the Canadian Cable Television Association for facilitating this initiative.

A second innovation at the last election was the provision of a national, regionalized enquiries service to facilitate public access to voter information. This was achieved through a contract with Reference Canada, a branch of Supply and Services Canada, and their affiliated offices in cities across Canada. The Reference Canada service handled 74,000 enquiries relating to aspects of the electoral process throughout the election period. A specially-created Enquiries Centre at Elections Canada headquarters handled a further 40,000 telephone enquiries from electors during the election period, many of which arrived on the toll-free line which Elections Canada maintains on an on-going basis (1-800-267-VOTE).

Other new elements in the information program at this election included the distribution, on request, of some 10,000 election simulation kits developed by Elections Canada to schools, literacy groups, citizenship classes and institutions for the mentally handicapped across the country.

Feedback obtained so far suggests that the overall voter information program, which will have cost approximately 25 cents per potential voter, was effective and well-received. A comprehensive evaluation of the program is currently underway with a view to making improvements before the next election. Early indications, however, are that more than the 4.5 million dollars spent on the 1988 program will need to be spent in future, in order to satisfy the many demands of today's electorate.

ACCESS TO POLLING STATIONS

It will be recalled that Bill C-79 would have required that the office of the returning officer, all advance polling stations and centralized polling places be located in buildings with level access. By March 1988, my Office had taken steps to ensure that this requirement could be met as soon as the Bill was assented to. As it has been noted already, Bill C-79 was not passed before the last election. However, in view of the provisions of the *Charter of Rights and Freedoms* and the many proposals made by various House of Commons' committees in recent years, I decided to implement the measures called for in the Bill. I therefore incorporated them into a policy and asked returning officers to follow it to the letter. The objective was, of course, to facilitate access to polling station so that all electors, regardless of their age or physical condition, could exercise their right to vote.

The policy was developed following numerous productive consultations with the Barrier-Free Design Centre, a non-profit organization located in Toronto which also drew up standards for the construction and installa-

tion of temporary or permanent ramps, the posting of information placards and the construction of other special facilities at polling stations.

Returning officers were informed of the standards set out in the policy and asked to take the necessary steps to ensure that level access was provided at the office which each returning officer must open under section 9 of the *Canada Elections Act*, the office that must be established under paragraph 8(11)(a) of the *Act* where the appointment of an additional election clerk has been authorized, the central polling places established under subsection 33(6) of the *Act* and the advance polling stations established under section 91. Furthermore, returning officers were strongly encouraged to seek locations with level access for single polling stations (polling stations not located in central polling places). Where this was physically impossible, the returning officer had to be prepared to explain to electors, upon request, why level access could not be provided at the polling station where they were to vote.

I also asked returning officers to ensure that the offices set up for revising officers to revise the list of electors, established in accordance with section 18, schedule B, rule (32) of the *Act*, were accessible to persons with mobility problems.

According to the directives, returning officers were to use, where possible, facilities that already met the established standards. If there were not enough locations meeting these requirements, returning officers were given permission to install temporary ramps, the costs of which would be covered by Elections Canada. As noted above, the temporary ramps had to meet the standards which had been drawn up in conjunction with the Barrier-Free Design Centre of Toronto.

The returning officers have submitted detailed reports to my staff on the steps they took to implement the policy on level access and the accessibility of polling stations in their electoral districts. These reports revealed that a total of 1,048 ramps were installed, at a cost of approximately $382,000 providing level access to some 4,834 polling stations. Overall, more than 92 percent of all polling stations during the last election had level access.

Needless to say, the implementation of this policy did not please everyone and had some repercussions. In certain cases, changes to the polling station arrangement made necessary by the implementation of the new policy caused dissatisfaction. A number of returning officers had to abandon locations that had traditionally served as polling places because level access could not be provided there. As a result, some electors had to vote in locations different from those where they were accustomed to voting and, in some cases, they had to travel a slightly greater distance. This was inevitable. In complying with the directives, returning officers had to try to reconcile the needs of the majority of electors with the need to make polling stations fully accessible to electors with physical disabilities. On the whole, I am convinced that, although some traditions were upset, few electors were unduly inconvenienced.

Office Automation

Electronic data processing was used for the first time by my Office during the 34th General Election. This first experience was a great success. The continual updating and availability of statistical information and the ability to communicate directly with returning officers made it possible for my staff to respond more rapidly to requests from the media and returning officers, and, moreover, confirmed the value of the computer system for the control and planning of the various phases of the electoral process. Specifically, 26 management information systems were used at Elections Canada headquarters in Ottawa to process information related to the electoral process and election financing.

On-line access to various types of information allowed each branch at Elections Canada to perform its tasks in a more efficient way. For example, on nomination day all staff with terminals were able to monitor the nominations of candidates as they were received from across the country, in order to assist with such tasks as answering queries from the media, ascertaining which political parties had met the requirements of the *Canada Elections Act* for registration by sponsoring candidates in 50 electoral districts, and preparing the official list of candidates for use in the taking of the votes under the *Special Voting Rules*. The rapid exchange of information thus permitted my staff to save time and effort during a very crucial and intense period.

Automation was also employed outside of Elections Canada headquarters. My staff used electronic mail to communicate with the 295 returning officers, the objective being twofold: to send directives simultaneously to all 295 returning officers and secondly, to give them an additional way of communicating with headquarters. My staff sent returning officers some 30,000 memoranda in total and, in turn, received about 6,000. The use of electronic mail was most beneficial in those instances where it was necessary to communicate simultaneously with all returning officers. To illustrate the point, a simultaneous communication with all 295 returning officers was done by one Elections Canada employee in three minutes by electronic mail; to achieve the same end could have monopolized ten Elections Canada employees for a few hours.

Besides receiving communications from headquarters, returning officers were able to employ pre-

programmed messages in their electronic mail terminals at specific times during the election period in order to send in the following information:

- Number of electors on the preliminary lists;
- Lists of candidates officially nominated;
- Information regarding candidates who withdrew;
- Number of split polls (after enumeration);
- Votes cast in office of returning officer;
- Number of electors on official lists;
- Votes cast at advance polls;
- Requests for additional supplies;
- Result of the official addition of the votes.

As a result of the transmission of current data by returning officers to headquarters, Elections Canada was in a much better position to undertake objective decision-making during the election period, particularly with respect to the progress of the voter registration process.

While automation was used to a great extent during the election period, it was also used between election periods. For example, electronic data processing was used in the transposition of votes exercise following the recent redistribution of electoral boundaries, as described in chapter 3 of this Report.

As the results of the 1984 General Election were already on computer tape, the transfer of those results from one set of electoral districts to another was a relatively straightforward data processing operation. The computer program, based on the votes cast at each polling station established at the 1984 General Election, determined the number of votes obtained by each political party within the boundaries of the new electoral districts. For the purpose of this exercise, a vote for a candidate of a particular party was treated as a vote for that party. The number of electors on the voters' list for each polling division was also transposed. The result was therefore a report indicating the ranking of political parties in the electoral districts established pursuant to the 1987 *Representation Order*. It was thus possible to transfer a copy of the transposition exercise to the political parties in all cases within two weeks of the final report of each boundaries commission being submitted.

Based on their experience to date, my staff have certainly not exhausted all the possible applications of automation to the Elections Canada work environment. In the near future, a five-year master plan will be developed to identify other possible computer applications, such as computer mapping, where automation could streamline operations and allow the Office's limited human resources to perform their duties more efficiently and effectively.

ACTIONS TAKEN UNDER SUBSECTION 4(2) OF THE CANADA ELECTIONS ACT

During the course of each general election, the Chief Electoral Officer is regularly required to invoke the very special powers which he has under subsection 4(2) of the *Canada Elections Act* to adapt certain provisions of the *Act* to meet unusual or unforeseen circumstances.

In the course of the 34th General Election, it was necessary for me to invoke those discretionary powers in a number of instances, which may be summarized as follows:

a) to extend the deadline to complete the enumeration of 104 polling divisions, involving 42 electoral districts;

b) to double the number of enumerators in four polling divisions, involving four electoral districts;

c) to have urban enumeration carried out by only one enumerator, instead of two as prescribed under the *Act*, in six polling divisions, involving six electoral districts;

d) to authorize the returning officer to appoint enumerators who had not reached the age of 18 years in ten polling divisions, involving six electoral districts;

e) to authorize the returning officer to appoint enumerators who did not meet the residence requirement in 177 polling divisions, involving 18 electoral districts;

f) to authorize the returning officers to establish additional polling divisions to take care of institutions for the mentally handicapped, following the Federal Court decision striking down paragraph 14(4)(f) of the *Act*;

g) to permit a person other than the returning officer to accept the nomination paper of a candidate in two electoral districts;

h) to appoint 63 pairs of revising agents in addition to those provided under the *Act*, in 59 electoral districts;

i) to extend by a few days the period for the revision of the urban preliminary lists of electors, in 53 revisal districts, involving 48 electoral districts;

j) to appoint, pursuant to subsection 8(1) of the *Act*, a second election clerk to assist in taking the votes in the office of the returning officer, in 193 predominantly urban electoral districts;

k) to appoint a second poll clerk to assist in the counting of the votes cast in the office of the returning officer, in 21 electoral districts;

l) to authorize returning officers to begin the verification of the documents related to the counting of the votes cast in the office of the returning officer earlier than the time prescribed in subsection 97(16) of the *Act*;

m) to authorize the returning officer to appoint deputy returning officers who did not meet the residence requirement prescribed by the *Act*, for seven polling stations involving two different electoral districts;

n) to extend, in one case, the deadline to issue proxy certificates;

o) to authorize the returning officer to establish a mobile poll serving a number of small institutions, in six electoral districts;

p) to authorize the returning officer to appoint supervising deputy returning officers in places or circumstances other than those prescribed in subsection 33(7.1) of the *Act*, in seven cases;

q) to authorize the returning officer to count the votes cast at the advance poll one hour earlier than the hour prescribed under the *Act*, in 16 electoral districts.

APPLICATION OF THE OFFICIAL LANGUAGES ACT

The revised *Official Languages Act*, which came into effect on September 15, 1988, had a significant impact on the operations of my Office at the last general election because it stipulates that federal institutions reporting directly to Parliament, such as the Office of the Chief Electoral Officer, must provide bilingual services to the public on a national basis.

The Ottawa headquarters of Elections Canada offered full bilingual services to the public. As well, 98 electoral districts were designated as bilingual, where at least three percent of the population were of the minority official language. In such electoral districts, the returning officers were instructed by my Office to provide full bilingual services. In the other electoral districts, returning officers were encouraged to provide bilingual services. Where this was not possible, the public had access to a Canada-wide toll-free number to my Office, which assured them of bilingual service.

In assessing my Office's performance vis-à-vis the *Official Languages Act*, one must consider the fact that 85 percent of the returning officers appointed following the proclamation of the new electoral boundaries had no previous experience and, in many cases, the service they provided in the other official language did not live up to expectations. As in past elections, my Office monitored the bilingual service provided in those electoral districts designated as bilingual.

The results of the monitoring, together with the increase in complaints received by the Office of the Commissioner of Official Languages, leads me to believe that there was a slight deterioration in the level of bilingual service, compared with that of the previous general election. As well, the attitude of some returning officers indicated a lack of sensitivity to the issue of providing bilingual service to the public. Furthermore, the political parties who are to supply lists of potential urban enumerators to returning officers seemed to be unaware of the statutory requirement for returning officers to provide bilingual service.

My Office directly received several complaints, in addition to one from the Commissioner of Official Languages about the application of the *Official Languages Act* to our voter information program. More specifically, the use of a unilingual information insert in daily newspapers seems to have presented a problem outside of the province of Quebec, where the existence and distribution of French language and English language daily newspapers is not equivalent. Also, the use of the parliamentary T.V. networks to carry information messages during the election period generated a few complaints because most cable companies did not pick up and broadcast both the English and French signals. These questions will be studied carefully during the post-electoral evaluation of the voter information program.

In spite of the problems experienced, I am satisfied that the provision of service to the public in both official languages at the 34th General Election proved adequate, considering such factors as the magnitude of the exercise, the recent amendments to the *Official Languages Act* and the lack of experience of returning officers. My Office is committed to maintaining and improving its ability to serve electors in both official languages. To this end, greater emphasis will be placed on this subject when training returning officers and briefing political parties in future.

ADDITIONAL PERSONNEL REQUIREMENTS

Subsection 5(3) of the *Canada Elections Act* empowers the Chief Electoral Officer to employ such temporary personnel as is required to enable him to exercise and perform his duties under the *Act* with respect to the conduct of an election. As my permanent staff consists of only 50 employees, I had to recruit and train some 129 additional employees, on a temporary basis, to assist with many of the administrative aspects of the election. (Appendix E of this Report contains a list of all those persons on the payroll of Elections Canada on election day, November 21, 1988).

The recruitment of those temporary employees was effected using two different approaches: through the Public Service Commission and through secondments.

The majority of the temporary staff was hired through the Public Service Commission's inventory of outside applicants. Discussions and negotiations with officials of the Public Service Commission prior to the call of the general election permitted my Office to develop strategies to effectively screen and select applicants within a very short time-frame. The Public Service Commission is to be commended for its responsiveness and cooperation in this massive exercise.

Eight of the 129 temporary employees were obtained through secondment from provincial election jurisdictions or federal government departments. My staff was therefore able to take advantage of the expertise of fully-trained employees in a related field and so assure the more efficient conduct of the various election activities.

This personnel exchange program with other jurisdictions is also used outside the federal election period. For example, the position of Executive Assistant to the Chief Electoral Officer of Canada was filled by senior employees from Elections Ontario and Elections Manitoba for two two-year periods between 1983 and 1988. Furthermore, two employees of Elections Canada have recently been seconded to Ontario and Manitoba to assist in elections in those jurisdictions.

Subsection 5(4) of the *Act* further provides that the remuneration paid to those temporary employees, as well as the amounts paid to my regular staff for overtime worked by them in connection with an election, is to be paid out of the unappropriated Consolidated Revenue Fund. Details on the application of subsections (3) and (4) of section 5 of the *Act* are therefore provided in the accompanying Tables 1 and 2.

Table 1 reflects the costs of the salaries and overtime paid to the casual or temporary staff, whereas Table 2 reflects the overtime costs associated with work performed by the permanent employees of my Office. In this latter regard, it should be noted that our offices were open until midnight, seven days a week, to ensure effective service to all regions, regardless of the time zone differences.

TABLE 1

TEMPORARY STAFF
SALARIES AND OVERTIME

Category	Salary Costs ($)	No. of overtime hours	($) Cost of overtime
Scientific and Professional	7,759	110	N/A
Administrative and Foreign Services	47,363	1,855	42,460
Administrative Support	221,493	8,807	139,716
Technical	30,078	975	21,765
Operational	39,250	1,373	20,841
TOTAL	**345,943**	**13,120**	**224,782**

Note: Salary and overtime costs are to November 30, 1988

TABLE 2

PERMANENT PERSONNEL OVERTIME

Category	No. of overtime hours	No. of person-months of overtime performed	($) Cost of overtime
Management	1,768	11	N/A
Administrative and Foreign Service	5,835	35	172,040
Administrative Support	1,979	12	40,940
Technical	651	4	15,480
Operational	1,939	12	38,973
TOTAL	**12,172**	**74**	**267,433**

Note: Overtime costs are to November 30, 1988

Chapter 5

Compliance and Enforcement of the Canada Elections Act

COMPLIANCE AND ENFORCEMENT OF THE CANADA ELECTIONS ACT

I am required by subsection 70(3) of the *Canada Elections Act* to appoint a Commissioner of Canada Elections who, under my general supervision, is responsible for ensuring that the provisions of the *Act* are complied with and enforced.

In my Statutory Report dated October 9, 1975, I informed the House of Commons that I had appointed Mr. J.O. Gorman to that position, effective July 1, 1976. Mr. Gorman acted as Commissioner until December 31, 1987. Effective January 4, 1988, Mr. G.M. Allen was named Commissioner of Canada Elections. In making the appointment, I took into account the provisions of Bill C-79, which, once enacted, would have created a Commission known as the *Canada Elections Enforcement Commission* and would have assumed some of the functions of the Commissioner.

The policy I have established with the present Commissioner, is that his first objective is to encourage compliance with the legislation. Where compliance measures have failed, legitimate complaints of violations of the *Canada Elections Act* are to be investigated promptly. The Commissioner will give his consent to prosecute in cases where the facts of the case, the public interest and the interests of justice warrant such action.

All cases of substance are referred to an investigator retained by the Commissioner or to the Royal Canadian Mounted Police. Outside counsels retained by the Commissioner provide advice and prosecutorial support.

The following is a report on the activities of the Commissioner of Canada Elections since I submitted my 1986 Statutory Report.

1. CASES OUTSTANDING AFTER THE 1984 GENERAL ELECTION

At the time I submitted my 1986 Statutory Report there were two outstanding cases. One of these is still awaiting a hearing before the courts after an unsuccessful appeal by the accused on jurisdictional grounds. The other case resulted in an appeal decision to the effect that the Commissioner of Canada Elections is not a party to the proceedings within the meaning of section 605 of the *Criminal Code* in cases where a member of the Royal Canadian Mounted Police has laid the charge. The Commissioner therefore cannot appeal a lower court's decision in such cases. This problem would have been rectified by Bill C-79. For the present and until such time as the legislation is amended, charges will be laid by a representative of the Commissioner's office, in order to ensure that it will be possible to appeal cases whenever necessary.

2. REGISTERED PARTY RETURNS

The fiscal period returns of the registered parties for the year ending December 31, 1987 have been received and examined. A few apparent inconsistencies with information received by the Chief Electoral Officer from Revenue Canada have been examined and adequately explained by the parties involved.

The review of these returns included a study of the provisions of the *Canada Elections Act* governing fiscal period returns and registered party returns respecting election expenses. The exercise highlighted a problem with the existing legislation which should be rectified.

The *Act* provides for the audit of registered party fiscal period and election expenses returns. The statutory task of the auditor, as set out in subsection 13.3(4), is to report whether in his opinion the return presents fairly the information contained in the accounting records on which the report is based. The auditor is to comment where proper accounting records have not been kept as revealed by his examination. However, there is nothing of substance in the subsection or elsewhere in the *Act* indicating what kind of records should be maintained and whether these should be maintained in accordance with generally-accepted accounting principles, which would require a set of financial statements, as one would expect in a normal commercial audit.

There are two significant reasons why this problem with section 13.3 should be rectified. First, the auditor is the only person for whom the *Act* specifically provides access to party records. The auditor, therefore, is the one who has a primary role in assuring that parties are complying with the provisions of the *Act* covering financial transactions. Secondly, the party's return of election expenses is the basis upon which the Chief Electoral Officer arranges for the payment of considerable sums of money from the public treasury to the parties in the form of reimbursements of election expenses.

It is therefore recommended that two amendments be made to section 13.3 of the *Act* by adding a new paragraph as follows:

> "Every registered agent of a registered party shall keep records of account in accordance with generally accepted accounting principles sufficient to enable the amounts received by him and expenditures made by him to be verified."

and by amending existing subsection 13.3(4) as follows:

> "The auditor appointed by a registered party shall make a report to the chief agent of the party on each return of receipts and expenses of the party for a fiscal period and on each return in respect of election expenses of the party prepared during his term of office and shall make such examinations, in accordance with generally accepted auditing standards, as will enable him to state in his report whether, in his opinion, the return presents fairly the information contained therein in accordance with generally accepted accounting principles."

3. COMPLIANCE

The Commissioner, in cooperation with the Election Financing Branch of Elections Canada, drew up the 1988 *Guidelines Respecting Election Expenses of Candidates* and the 1988 *Guidelines Respecting Election Expenses of Registered Parties*. The Commissioner and his staff also provided advice to candidates and parties. As noted elsewhere, a video entitled: *The Rules of the Game* was produced by Elections Canada and distributed to all candidates and official agents. Two other significant compliance efforts were undertaken:

A) CHECKLISTS

An analysis of the results of prosecutions arising from the 33rd General Election, combined with information in the published accounts of the proceedings of January, February and March of 1988 of the Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure suggested a need for some efficient and effective means for candidates and official agents to ensure that they were meeting the responsibilities imposed upon them by the *Canada Elections Act*. Checklists were subsequently developed which provide a means by which candidates and official agents can determine whether certain key responsibilities have been met. These responsibilities are associated with offences under the *Act* which were most commonly encountered in the aftermath of the 33rd General Election.

B) HOUSEHOLDERS

Members of Parliament were advised before the House of Commons was dissolved of the potential for householders distributed during an election period to be considered as an election expense if they contained material which directly promoted or opposed a registered party or the election of a particular candidate. One hundred and three members of Parliament forwarded one or more draft householders to the Commissioner for review, to determine if they would give rise to an election expense if distributed during the election period. All draft householders were examined and returned with appropriate advice.

4. THE 34TH GENERAL ELECTION

Several thousand requests for information and interpretations of the legislation were received during the election. The numbers involved were slightly lower than at the last election due to the enhanced information services available at this election.

COMPLAINTS AND ENFORCEMENT

Numerous written complaints alleging offences under the *Canada Elections Act* were received during and after the last general election. Those which arose most frequently are described in the following paragraphs:

- **Authorization of signs and literature**

The most common complaint during the last election centred on alleged violations of subsection 72(1) of the *Canada Elections Act* (signs, pamphlets, etc. not bearing the name and authorization of the registered agent or official agent). This subsection was not enforced due to the 1984 ruling of the Alberta Court of Queen's Bench. Each instance was relayed to the headquarters of the registered party involved, no complaints having been received alleging violations by independent or unaffiliated candidates.

Very few such complaints came from the general public; most were from rival campaign workers who were usually unaware that the subsection was not being enforced.

It is more than ever apparent that the need for this provision should be reviewed. The subsection should either be repealed altogether or amended along the lines proposed in Bill C-79, in order to make it compatible with the *Charter of Rights and Freedoms* and enforceable.

- **Advertising in the blackout period**

A number of complaints alleging violations of subsection 61.2(1) of the *Canada Elections Act* (advertising during the blackout period) were investigated. In several cases it was clear that the publication process involved was too far advanced when the election was called to reasonably expect the advertisement to be recalled. In such cases there will be no prosecution.

• Premature publication of polling results

Several complaints invoking section 105 of the *Act* were received from Western Canada regarding the premature publication of election results from Eastern Canada because television and FM-radio broadcasts were being picked up by receivers in areas where the polls were still open.

While investigations into these cases were not completed at the time of writing, two general points can be made:

a) There was considerable concern before the election on the part of broadcasters in British Columbia to ensure that no premature broadcasts took place. To achieve this they blocked election results before retransmission, whether the signal was coming from Canada or the United States;

b) The majority of complaints received involve emissions from the ANIK satellite. One private communications firm tried to use its scrambling and decoder systems to prevent premature broadcast in the West. At this time it is difficult to say whether or not they were completely successful; however, there was a significant effort made with some degree of success.

These incidents point to the difficulty of maintaining the provisions of section 105 in this age of advanced telecommunication capability. It is recommended, as I initially did in my 1980 Statutory Report, that the whole problem of polling hours and premature publication of election results be re-examined.

• Election expenses legislation

In my 1986 Statutory Report, I cited problems with the election expenses provisions of the *Act* which were experienced during and after the 1984 General Election. The hearings of the Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure in early 1988 dramatically illustrated some of these problems. As these problems still exist, legislative change is long overdue in this area.

• Advertising by third parties

Subsection 70.1(1) of the *Canada Elections Act* was not enforced at the 34th General Election in light of the 1984 decision of the Court of Queen's Bench of Alberta, which declared the subsection to be of no force and effect and which was not appealed. The subsection was not enforced at the 33rd General Election either and, at that time, minimal third party activity was reported. However, in the 34th General Election the situation changed markedly. At this election, there was extensive third party involvement, including massive advertising. These third party interventions were of several varieties:

a) Issue advertising by third parties, including provincial and municipal governments and local associations, which did not mention a registered party or candidate but supported or opposed an issue so central to the election campaign that it supported or opposed a major element of the platform of specific registered parties;

b) Issue advertising by third parties which also named the registered party or candidate being promoted or opposed;

c) Advertising supporting or opposing a particular candidate by special advocacy committees formed to support or oppose a particular political party or candidate.

The absence of a mechanism to control the activities of third parties (that is, persons or organizations other than candidates and registered political parties) is significant because it is one of a set of interdependent controls in the *Canada Elections Act*, whose collective purpose was to limit the cost of elections, reduce the period during which the electorate was assailed by political advertising and open the process to public scrutiny. The other controls include the blackout provisions in subsections 13.7(1) and 62.1(1), the election expense limits imposed by sections 13.2 and 61.1, and the disclosure provisions of sections 13.4, 13.5 and 63.

It is therefore recommended that subsection 70.1(1) be examined in the light of the experience of the 34th General Election and in the context of the provisions of the *Charter of Rights and Freedoms*. Since subsection 70.1(1) specifically involves election expenses, this examination will be affected by changes brought forward in the definition of election expenses.

The accompanying table indicates the current status of complaints arising from the 34th General Election.

TABLE OF ALLEGED OFFENCES

Section of the *Act*	Number of cases	Closed	Open	Prosecution
2 Definition of election expenses	35	15	20	0
8(1) Partiality of election clerk	1	1	0	0
13.7 Advertising during the blackout period by registered party	7	5	2	0
18 Enumerators and revising officers failing to properly carry out their duties	5	5	0	0
18A(14) Impersonating an enumerator	1	1	0	0
24 False statement of withdrawal of candidate	1	1	0	0
29 Political partisanship in the appointment of D.R.O. by the returning officer	1	1	0	0
44 Interfering with elector at polling station	1	1	0	0
44 Breaching secrecy of the vote	2	2	0	0
47 Illegal vouching	1	0	1	0
48 Employers failing to observe provisions of section requiring that employees be allowed four consecutive hours to vote	50	23	27	0
50 Partisan activity at or near a polling station	9	9	0	0
61.2 Advertising during the blackout period by candidate	41	26	15	0
61.2(3) Spending more than maximum allowed for notices of nomination meetings	1	0	1	0
65 Offences dealing with ballot box or paper	2	1	1	0

Section of the *Act*	Number of cases	Closed	Open	Prosecution
67 Sale of liquor on polling day	3	1	1	1
68 Voting when not qualified	8	4	4	0
68(c) Application to be included on list where not a resident	1	0	1	0
70(1) Failure by election officer to comply with the *Act*	7	7	0	0
70.1(1) Third party advertising	26	26	0	0
72 Failure to identify printed material	45	45	0	0
73 Defacing or removing signs of a candidate	7	2	5	0
74(2) Taking of false oath	1	0	1	0
75 Publishing false statement re: character or conduct of candidate	5	3	2	0
99.24 Charging more than lowest rate for advertising	2	2	0	0
104 Improper pledging by candidate	2	2	0	0
105 Premature publication of election results	12	3	9	0
TOTAL	**277**	**186**	**90**	**1**

5. *INVESTIGATIVE SUPPORT*

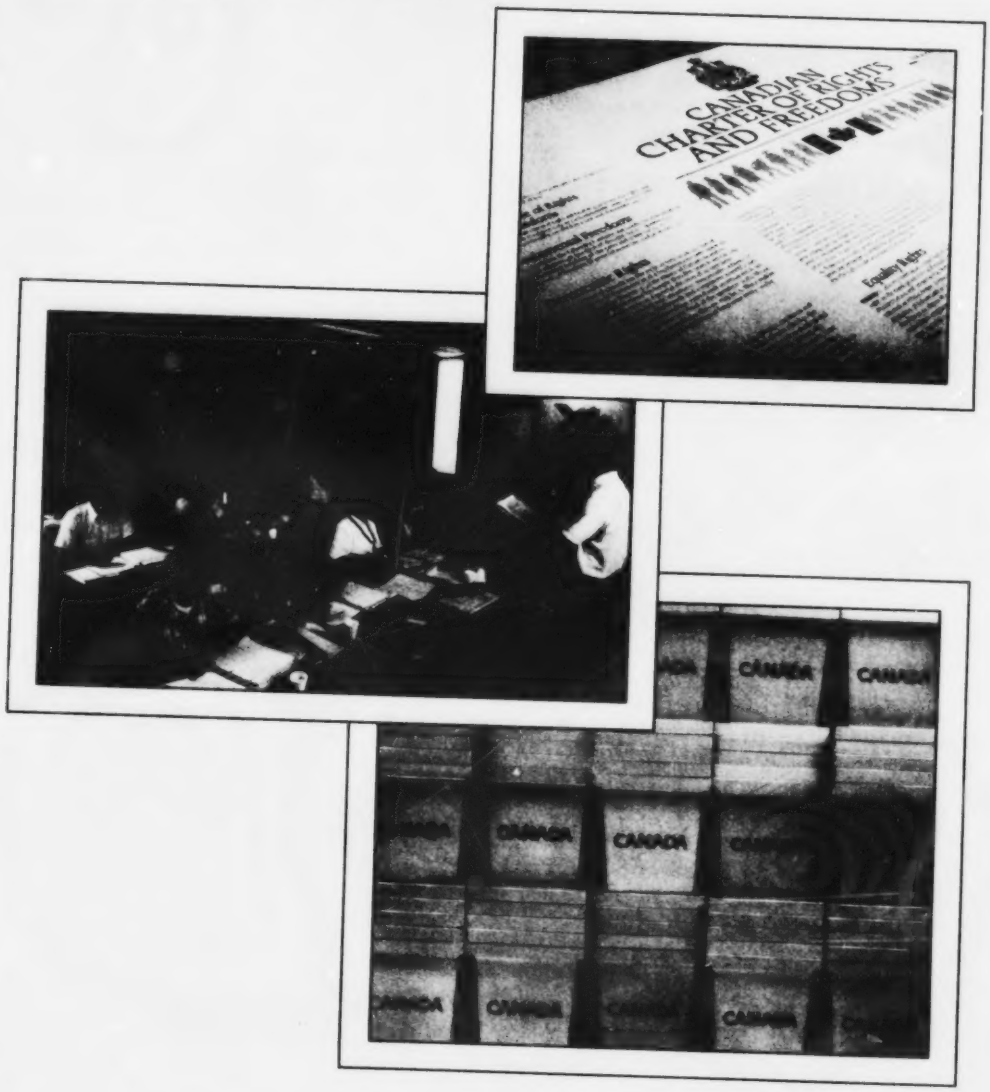
The current interpretation of subsection 70(10) of the *Act* restricts its application to offences covered by subsections 70(8) and (9). A direct result of this interpretation is to cause the Commissioner to have to rely upon the Royal Canadian Mounted Police to carry out investigations of any alleged violations of the *Act* which involve or likely will involve the need for a search warrant and prosecution. The services provided by the Royal Canadian Mounted Police are very good, and will no doubt be required in many cases in the future. However, several aspects of many investigations for alleged infractions to the *Act* would be more appropriately handled by investigators hired by the Commissioner or Commission responsible for enforcement. It is recommended that amendments contained in the former Bill C-79, which would have provided for such investigative support, be included in any new changes to the *Act*.

RECOMMENDATION

That section 13.3 of the Act *be amended to clarify, as previously indicated in this chapter, the role of the auditor in the fiscal and election expenses returns of registered parties.*

Chapter 6

Revising the Canada Elections Act



REVISING THE CANADA ELECTIONS ACT

IMPACT OF CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS

The 34th General Election may very well be looked back on as "The Charter of Rights and Freedoms Election" because of the number of times that the *Charter* was invoked to challenge the *Canada Elections Act*.

Democratic rights are guaranteed in section 3 of the *Charter*, but the rules governing their exercise are for the most part contained in the *Canada Elections Act*. Since the right to vote and the right to be a candidate became constitutional rights with the advent of the *Charter*, it was only logical to conclude that it was bound to have a considerable impact on the legislation.

The numerous court actions invoking the *Charter* and challenges to the electoral legislation, however, were therefore not unexpected. In fact, as early as 1983, I brought the attention of the House of Commons to several areas in the *Canada Elections Act* which apparently conflicted with the basic rights and freedoms guaranteed by the *Charter*. The coming into effect in 1985 of section 15 (equality rights) of the *Charter* added yet another dimension to the issue.

Individual electors are now far more aware of their rights and far more inclined to fight for them. Furthermore, they quite rightly demand to be fully informed about the ways and means of exercising their basic rights. In Chapter 4 of this Report, I deal with the large number of challenges that the Attorney General and my Office dealt with during the last election. Although I had substantially increased the amount of money allocated to our voter information program, in retrospect, the number of challenges and complaints received seems to indicate that even more should have been allocated, especially in view of the fact that Bill C-79 was not adopted before the dissolution of Parliament.

CONSEQUENCES OF LAPSING OF BILL C-79

In June 1987, the President of the Privy Council introduced in the House of Commons Bill C-79, which contained a large number of amendments to the *Canada Elections Act*. A significant number of those amendments were intended to bring in line a number of provisions of the *Canada Elections Act* with the *Charter of Rights and Freedoms* or, at least, to alleviate some of the potential conflicts. For instance, the Bill would have introduced more flexibility into the procedures used to revise the preliminary lists of electors, particularly in urban areas. If that portion alone of the Bill had been adopted in time for the election, a substantial number of otherwise disfranchised electors would have been allowed to vote, and a major source of frustration would have been eliminated.

Bill C-79 died on the Order Paper when the 33rd Parliament was dissolved, because the members of the House of Commons could not reach a consensus on *one issue*, namely, that related to election expenses. It is now most urgent for Parliament to consider and adopt the Charter-related amendments that were contained in Bill C-79, in order that they may be in place for any by-elections that may be held during the life of the 34th Parliament. I therefore recommend that the provisions of the Bill be split, to promote speedy passage of non-controversial and necessary amendments, while giving members more time to examine other amendments, primarily those related to election expenses.

RE-ENACTMENT OF THE CANADA ELECTIONS ACT

As I have recommended on a number of occasions, the *Canada Elections Act* should be completely rewritten. It was last re-enacted in 1970 but has been amended on a number of occasions since then, with the result that the language is unnecessarily complex and cumbersome. Since the *Act* is, in a sense, a procedures manual, it should be easily understood by individuals who are not legally trained. Consideration should therefore be given to a complete re-enactment of the *Canada Elections Act*, using a much simpler language and a more sensible organization of content.

POLLING DAY REGISTRATION

Polling day registration, or the procedure for having one's name added to an urban list of electors on election day, was recommended by numerous candidates and individuals at the last election. In my opinion, it is the most acceptable way to ensure that urban electors may still vote even if, after the lists have closed, it is discovered that they have not been registered. The integrity of the electoral system could be protected by safeguards, for example, revising officers could be required to request proof of identity from any elector wishing to be added to the list through the above procedure.

Polling day registration has been under consideration for several years. In my 1983 Statutory Report, I recommended that Parliament consider "the possibility of adding two special sittings for the revision of the lists on the Friday immediately preceding polling day and on polling day itself. At these two special sittings, only applications for additions to the list, submitted in person to the revising officers, would be entertained." In Bill C-79, the government proposed special sittings for revision on the Friday immediately preceding polling day, but it did not provide for an additional sitting on polling day itself.

In view of the justifiable dissatisfaction expressed by disfranchised voters at the last election, it is now time to rectify this situation before another by-election or general election is held. I therefore wish to reiterate my recommendation that provisions be made for a special sitting for revision of the urban lists of electors on election day.

I believe the method of polling day registration described above is the most suitable for urban areas. I have received numerous representations for the extension to urban areas of the provisions contained in section 47 of the *Canada Elections Act*, which allow an unregistered rural elector to vote after taking an oath and being vouched for by someone whose name is on the voters' list for the same polling division. In my opinion, however, this rural procedure may lend itself to fraud and abuse if extended to major urban centres. If Parliament were to favour this approach over the formal polling day registration referred to earlier, I would suggest that, in order to minimize the potential for fraud and to protect the integrity of the electoral system, electors wishing to use this procedure be required to produce both proof of identity and proof of residence in the polling division.

APPOINTMENT OF RETURNING OFFICERS

As elections are not held on pre-determined dates, it is my responsibility to be ready at any time to conduct a general election. There are, however, a number of factors over which I have no control, such as the appointment of returning officers by the Governor in Council. The returning officers hold the key to the ability of my Office to be ready at all times to conduct an election. The appointment to the position of returning officer, which is made by order in council, is valid only so long as the boundaries for the electoral district remain unchanged. The most recent electoral readjustment created 295 electoral districts, of which 282 were new because their boundaries had been changed to some degree. Consequently, 282 appointments of returning officers became necessary.

In my 1983 Report I devoted a chapter to the office of returning officer. In that chapter, after briefly reviewing the history of past attempts to have returning officers appointed by an authority other that the Governor in Council, I wrote:

"It is my considered opinion that, in view of the geography of our country and the fact that appointments often have to be made very close to the calling of an election (in some cases, even after the Writs have been issued), the present procedure whereby the authority to appoint Returning Officers is vested in the Governor in Council is probably still the most efficient so long as great care is exercised in selecting prospective candidates. The selection must ensure, to the greatest possible extent, that the individual who is chosen is the person who can best carry out the requirements of the Act and serve the needs of all candidates, political parties and the public."

This is still my opinion. As I also pointed out in my 1983 Report, the calibre of the persons appointed as returning officers over the past decade or so has significantly improved.

However, the process of appointment by the Governor in Council has consistently been discouragingly slow. For instance, although the legislation permitted the appointment of returning officers to the 282 new electoral districts starting on July 13, 1987, namely the day the Representation Order was proclaimed into force, in fact the first appointment was not made until September 28, 1987. The last appointment was not made until September 19, 1988, less than two weeks before the dissolution of Parliament. It was not the first time that such an unsatisfactory situation was permitted. In fact, one year after the previous representation order was proclaimed into force in June 1976, more than a dozen appointments still remained to be made.

The fact that, when the election was finally called, all returning officers were actually in place does not lessen the near-crisis that my Office faced in 1988. Until and unless returning officers are in place in all electoral districts and have been trained, my staff and I cannot be expected to conduct an election. Our best plans are worthless if they are hampered by decisions, or the lack thereof, completely outside our control. I would not like to speculate about what would have transpired if the election had been called before the final appointments were made.

The *Canada Elections Act* states that the Governor in Council may appoint a returning officer for a new electoral district and for any electoral district in which the position becomes vacant. The *Act* is silent on the time limit for appointing returning officers in new electoral districts. In the case of a vacancy, however, the *Act* stipulates that the replacement must be appointed within 60 days of the date on which the Chief Electoral Officer is informed of the vacancy. In the past, this 60-day period has been

blithely and consistently disregarded. Furthermore, the appointment of returning officers for new electoral districts has always been an overly lengthy process. The combined effect of these delays has been that my Office is often left in limbo, powerless to administer an election — an untenable position.

Once appointed, a returning officer is not ready to administer an election immediately. He or she must be trained, and when the appointments follow the proclamation of a representation order, as they did in 1987 and 1988, they must also set up the boundaries of their polling divisions. This alone is a lengthy exercise. I repeat that my staff and I require a minimum of nine to ten months to properly train a complete new team of returning officers and to familiarize them with their duties, in order to ensure that they are capable of giving adequate service to the electorate. One must also consider that the revision of the polling division boundaries, particularly following redistribution, requires on average a further two months to complete. Returning officers must undertake this readjustment task as soon as possible after being trained, since the polling division arrangement is essential not only for the efficient management of the election, but also for the local political party organizations in planning for the election.

Considering all these factors, it becomes obvious that any delay in appointing returning officers following the proclamation of a representation order can ill be afforded. Furthermore, any delay in making these appointments has an adverse effect on the efficient conduct of the election and unnecessarily increases training and other costs.

I respectfully suggest that the House of Commons amend the legislation to prevent recurrences of this perennial problem. In my view, the *Canada Elections Act* should be changed to state that the Governor in Council has 60 days, without exception, to appoint returning officers. If a returning officer has not been appointed to a new electoral district within 60 days of the proclamation of a representation order, the authority to appoint should be transferred to the Chief Electoral Officer, who would act following consultation with the member of Parliament representing the area concerned.

TENURE OF RETURNING OFFICERS

As mentioned earlier in this Report, 253 of the 295 returning officers at the 34th General Election had no previous experience of managing an election. This is the highest number of inexperienced returning officers recorded for any general election in at least 30 years. (Statistics on the number of new returning officers at each of the nine general elections preceding the 33rd General Election held in 1984 may be found on page 8 of my 1983 Statutory Report.)

As I pointed out in my 1983 Report, the function of returning officer is becoming increasingly complex. With the limited resources at my disposal, it is very difficult to effectively supervise such a large contingent of local officials, and matters are simply worsened if a significant number of those officials are inexperienced. Massive replacement of experienced returning officers who have performed their functions competently, fairly and impartially is done for political reasons at the expense of the quality of service provided to the electorate. It is ultimately the electoral process which suffers.

In my 1983 Statutory Report, I wrote:

"I strongly believe that if, in the opinion of the Chief Electoral Officer, a returning officer performs his/her duties in an impartial and efficient manner, his/her tenure of office should be protected until the normal retirement age is reached, or until the individual ceases to reside in the electoral district for which he/she was appointed."

Experience at the 34th General Election has only reinforced this opinion. I wish, therefore, to reiterate the recommendation I then put forward that "a returning officer who, in the opinion of the Chief Electoral Officer, has performed his/her duties in a satisfactory manner be replaced only for cause." Such a policy would permit substantial savings of public funds while ensuring the best possible service to the electorate.

ELECTION EXPENSES

Of the many changes in Canada's electoral legislation, the adoption in 1974 of the *Election Expenses Act* was undoubtedly the most dramatic since the adoption of the *Dominion Elections Act* of 1920 and the creation of the office of Chief Electoral Officer. In adopting the *Election Expenses Act*, Parliament broke new ground. There was no comprehensive legislation of that nature in effect anywhere at that time. Most Canadian provinces have since followed the lead of the federal Parliament.

The blueprint for the federal election expenses legislation was the 1966 Report of the Committee on Election Expenses, better known as the *Barbeau Committee*. One has to admire the wisdom and vision of the members of the Barbeau Committee. However, the conditions that prevailed at the time the Barbeau Committee conducted its studies have drastically changed over the ensuing 22 years. The *Charter of Rights and Freedoms* has added a dimension unknown before 1982. Furthermore, at both the federal and provincial levels as well as in most American states, candidates, political parties and election officials have accumulated a great deal of experience in the management of election finances and the control of election expenses and contributions.

I believe that the conduct of a study of the type undertaken by the Barbeau Committee would be very useful now in charting future courses of action, and that such a study would best be conducted *before* major amendments are considered to the election expenses provisions of our legislation.

DISPOSITION OF EXCESS CANDIDATES' FUNDS

In the special report I submitted to the House of Commons in 1985 on proposed legislative changes, I expressed concern over the absence of a requirement in the *Act* to adequately account for the use of any funds remaining after all expenses related to the conduct or management of the election have been paid. Subsection 63(5.1) of the *Act* states that these surplus funds must be transferred either to the registered party or to any local organization or association of members of the party in the electoral district where the candidate ran. The expression "any local organization or association of members of the party" is not defined by the *Act* and no controls are placed on the funds once they have been received by these "undefined" organizations. Because a major portion of these surplus funds comes from the public treasury, I consider that the public has a right to know the use that is being made of these funds.

A few provinces have resolved this problem by requiring constituency associations to register formally and to account on an annual basis for the funds they have received. Conversely, these funds could be turned over to the registered party who sponsored the candidate involved in each case, or to the Receiver General.

It is worth mentioning that, following the 1984 General Election, surplus funds accumulated by the candidates of all parties across Canada exceeded $8 million. The figure for the last general election will be available several weeks after the deadline for candidates to submit their return on their election expenses.

THIRD-PARTY ADVERTISING

The issue of *third party advertising*, that is, advertising by groups of persons other than registered political parties or candidates or on their behalf, during an election period, reared its head to an unprecedented extent in the 1988 election. I have already raised this issue in my Reports of 1983 and 1984.

Such advertising is technically not permitted. However, as a result of an action instituted by the National Citizens' Coalition in January 1984, subsection 70.1(1) and section 72 of the *Canada Elections Act* were declared by the Court of Queen's Bench of Alberta to be unconstitutional in Alberta. The federal government at the time did not appeal the ruling. In order to provide a uniform application of the *Act*, the Commissioner of Canada Elections has not since prosecuted any alleged violations of those two sections anywhere in Canada. However, this particular provision still has force of law outside Alberta.

I respectfully reiterate the recommendation contained in my Report of 1984, that a proper balance be struck in the legislation between the adequate control of election expenses and the freedom of speech guaranteed under the *Charter of Rights and Freedoms*. Until action is taken to amend the *Act* in this respect, we are in the embarrassing position of being unable to enforce two provisions of our electoral legislation.

SPECIAL INTEREST GROUPS

In early September 1988, I received a letter from the Executive Director of the National Anti-Poverty Organization, an organization promoting the rights of the homeless and the illiterate. I subsequently met with representatives of this organization and agreed to bring their concerns to the attention of Parliament.

The *Canada Elections Act* does not make any special provision for the registration of qualified electors who do not have a specific place of ordinary residence during the election period. The franchise at the present time is tied to residency. Furthermore, the *Act* does not permit the enumeration of persons residing in shelters unless they were resident at that location for at least ten days prior to the enumeration date.

However, based on legal advice, it is my view that any qualified elector who does not have an address may be added to the list of electors for a particular polling division during the period set for the revision of the lists. In such cases, the municipal address nearest to the place where the person normally sleeps would determine where the elector would be registered and would vote. This view follows American jurisprudence which has told us: "a citizen who is a qualified voter is no more nor less so because she or he lives in an unconventional place." Parliamentarians may wish to consider the question of the homeless and the right to vote when they review the franchise provisions of the *Act*.

Reports of widespread illiteracy amongst adult Canadians raise serious questions about the complexity of our voting procedures. My staff has already taken some steps towards adult education and the electoral process and will continue to work with literacy groups in this respect, as time permits. However, Parliament may wish to examine how the process could be simplified, such as by including the party logos on the ballot.

MISCELLANEOUS AMENDMENTS

The need for further amendments to the *Act*, over and above those included in Bill C-79, became evident during the 34th General Election. Those amendments are

listed hereunder by numerical section or subsection of the *Canada Elections Act*:

6 – WRITS OF ELECTION

The word ''issue'' is used in section 6 in two different ways. It refers both to the dating of the writ by the Governor in Council and the actual issuance by the Chief Electoral Officer. The definition of ''election expenses'', on the other hand, depends on a precise determination of the period commencing with the issue of the writ. It is therefore imperative, to avoid confusion, that the date of the ''issue of the writ'' be clearly defined.

RECOMMENDATION:

That section 6 be amended to provide that the ''issue of the writ'' or the date of the issue of the writ at an election is midnight, Ottawa time, on the date fixed by the Governor General to appear on the writ.

13(1) – REGISTRATION OF PARTIES

Although a party may register its name under the *Act*, registration does not give that name statutory protection. In a few instances at the last election, a candidate not endorsed by a registered party sought to use a party's name. Such a practice can only create confusion in the minds of the electors and to say the least, is probably contrary to the spirit of the legislation.

RECOMMENDATION:

That section 13 be amended to provide that only candidates who are officially endorsed by a registered party may use the name of that party publicly and in their campaign material.

13.5 – RETURN OF PARTIES IN RESPECT OF ELECTION EXPENSES

Since the section refers to ''registered parties'', it is not clear whether the section applies to the expenses incurred prior to registration by a party which becomes registered only on the day after it has officially nominated candidates in 50 electoral districts.

RECOMMENDATION:

That section 13.5 be amended to clearly provide that a party which becomes registered during a general election must report all election expenses, including those incurred prior to the date of registration.

13.7 – BLACKOUT PERIOD FOR REGISTERED PARTIES

The blackout period in section 13.7 applies only to registered parties. This means that political parties, whose application for registration has been accepted but which will become registered only the day after they have officially nominated candidates in 50 electoral districts at a general election, can legally advertize in the print and broadcast media during the blackout period. The same rules should apply to both registered parties and parties whose registration is pending.

RECOMMENDATION:

That subsection 13(15) be amended by adding a reference to section 13.7. In this way even a party whose registration was pending would be subject to the blackout period.

18 – LIST OF ELECTORS

At the last election, some enumerators provided the candidates who had nominated them with copies of their lists of electors even before copies had been tendered to the returning officer. Such practice is improper and must be curtailed.

RECOMMENDATION:

That section 18 be amended to clearly state that it is an offence for an enumerator to provide a copy of his or her preliminary list and enumeration slips to a person other than the returning officer who appointed him or her. In addition, such a practice should lead to a loss of remuneration for the enumerator involved.

18(27) – LIABILITY OF ENUMERATORS

The *Act* does not presently cover instances where enumerators sollicit funds or even where they get involved in partisan activities while performing their statutory duties. Several complaints of this nature were received during the last election. In one instance, the matter was referred to the local police, since the matter could only be pursued under the *Criminal Code*.

RECOMMENDATION:

That subsection 18(27) be amended to make it an offence against the Act *for an enumerator to sollicit funds or be involved in partisan activities while performing his or her duties under the* Act.

23(2)(a)(i) – NOMINATION OF CANDIDATES

Nomination papers are required by this subparagraph to contain the candidate's name. There is no indication as to whether this means the person's legal name or the name by which the person is known in the community. Persons have, in the past, used fictitious names, with the intent to create confusion. In several instances, the representatives of an unregistered political party tried to have the name of their party inserted as a nickname on the ballot.

RECOMMENDATION:

That paragraphs 23(2)(a) and (3)(a) be amended to clearly state that the name of the candidate shown on a nomination paper must reflect that person's legal name, as shown on acceptable identification documents. Furthermore, as provided in Bill C-79, only nicknames by which the candidate is actually known in the community should be permitted. The discretion as to whether or not to accept a nickname should rest with the returning officer.

23(2)(f) and (g) – NOMINATION OF CANDIDATES

These paragraphs require that the witness or witnesses to the signature of the candidate and to the 25 electors on the nomination paper attend in person before the returning officer to take an oath. At the last election this requirement created a serious problem in at least three instances, where the witnesses to the nomination of a candidate were located at a great distance from the office of the returning officer.

RECOMMENDATION:

That subsection 7(6) be amended to provide that the returning officer's duties found in paragraphs 23(2)(f) and (g) may, with the prior approval of the Chief Electoral Officer, be delegated to an election clerk appointed for that purpose.

23(7) and 31(3) – CORRECTION OF NOMINATION PAPERS

It appears that a nomination paper that has been filed and accepted by a returning officer cannot be corrected, except to the extent provided in subsection 31(3), unless the candidate withdraws and refiles. This appears to be overly cumbersome and unwarranted.

RECOMMENDATION:

That subsections 23(7) and 31(3) be amended to allow corrections on the nomination papers in all respects up to the close of nominations.

24 – WITHDRAWAL OF CANDIDATES

At the present time an officially nominated candidate can withdraw until 8:00 a.m. on the Thursday following nomination day but the party which sponsored that candidate cannot replace him or her. Bill C-79 was proposing that the deadline for a candidate to withdraw be advanced to 5:00 p.m. on nomination day.

RECOMMENDATION:

That section 24 be amended to set the deadline for the withdrawal of a candidate at 2:00 p.m. on nomination day. Consideration might also be given to allow a party whose candidate has withdrawn within 24 hours of the deadline for withdrawal, to be given until noon on the Wednesday following nomination day to replace that candidate.

44 – EXIT POLLS – SECRECY OF THE VOTE

At the last election, the question of entry and exit polls was raised on several occasions. Although section 44 of the *Act* deals with the secrecy of the vote at the poll, it is not clear whether such practices are permitted.

RECOMMENDATION:

That section 44 be amended to provide that entry and exit polls are not to be permitted within 500 metres of any polling station, advance poll, or office of a returning officer.

50(4) – PARTISAN MATERIAL IN OR ON A POLLING STATION

a) At every election, some candidates attempt to influence the electors by displaying promotional material in the proximity of a polling station. Many electors are offended by these practices and complain bitterly. Most people falsely assume that the *Canada Elections Act* prohibits such activity within a certain distance of polling stations and the office of the returning officer. Quite the contrary, subsection 50(4), at least in the English version, restricts its application to the inside and outside walls of a polling station. Thus, if a polling station is located in one room of a school, the outside walls of the school and its parking lot are not covered by the prohibition.

RECOMMENDATION:

That subsection 50(4) be amended to provide that no person shall post or display promotional material within a radius of 500 metres of any polling station, advance polling station or the office of the returning officer.

b) Certain candidates at the last election provided their scrutineers with colour-coded file folders. The folders, which contain instructions and lists of electors, were, in some cases, in the colour normally associated with the party and candidate which the scrutineers represented. In view of the changes which were made to subsection 50(4) in 1983, this practice of displaying party colours in the polls should not continue.

RECOMMENDATION:

That subsection 50(4.1) be amended to permit the use and display of scrutineer file folders in polling stations in the form and colours prescribed by the Chief Electoral Officer.

58(7) – THE RETURN OF THE WRITS

On the seventh day following the official addition of the votes or immediately after a judicial recount, the returning officer must complete the return to the writ and transmit the writ with return endorsed thereon to the Chief Electoral Officer. Even with the best transmission methods, the delivery of the writs can take some time. Under subsection 58(7) of the *Act*, the Chief Electoral Officer must enter the name of an elected candidate in his register and cause a notice to published in the Canada Gazette upon receipt of the return. The *Act* is silent, however, as to the timing of a member's swearing-in and his or her ability to sit in the House of Commons. If it is tied to the receipt of the return, it may therefore be compromised unnecessarily.

RECOMMENDATION:

That subsection 58(7) be amended to state that the Chief Electoral Officer shall, on being advised of a return having been completed by the returning officer, enter the name of the elected member in the register and immediately thereafter cause a notice to that effect to be published in the Canada Gazette.

61.2 – BLACKOUT PERIOD FOR CANDIDATES

Since the section is not restricted to the *direct* promotion or opposition of candidates and parties, it is uncertain whether it was intended to cover the publication of columns and articles in the press and broadcast material unrelated to the election but which are accompanied by a photograph and the name of the candidate or his or her by-line.

RECOMMENDATION:

That section 61.2 be amended to deal specifically with these issues.

61.2 – BLACKOUT PROVISIONS FOR CANDIDATES

Although the provisions of the *Act* do not specifically permit it, the *Guidelines and procedures respecting election expenses of candidates - 1988* prepared by Elections Canada state that "a notice to the public of the opening of a campaign office may be inserted in a newspaper during the blackout period. Such notice should be reasonable in size and should only state that an office has been opened, giving the candidate's name, the office address and the telephone number. This notice must not include a picture of the candidate nor should it contain any political message promoting or opposing the election of a candidate." Since there are no statutory guidelines for such notices, they tend to vary in size and appearance, thus creating confusion and leading to unnecessary complaints.

RECOMMENDATION:

That section 61.2 be amended to provide that notices of the opening of a campaign office should be in the form prescribed by the Chief Electoral Officer.

62 – CAMPAIGN PAYMENTS

All payments in respect of the conduct or management of the election must be made by or through the official agent. Most campaigns are set up so that only the signature of the official agent is required for the issuance of cheques. It is a well-known fact that the official agent is responsible in many instances for large sums of money over which he or she has full control for fairly lengthy periods of time.

RECOMMENDATION:

That section 62 be amended to require that all cheques for payment of expenses related to the conduct or management of the election be signed by two persons, one of whom should be the official agent and the other a person designated in writing by the candidate.

62 – OFFICIAL AGENTS

Each candidate at an election must appoint an official agent whose responsibilities are to control the financial elements of the campaign. During the last election, individuals acted as official agents for several candidates. In some cases, the chief agent of a party acted as official agent of many candidates of that party. In my opinion, the position of official agent is too important to be treated in this manner.

RECOMMENDATION:

That section 62 be amended to state that a person can be the official agent for only one candidate and that the chief agent of a registered party cannot be the official agent of a candidate.

72 – IDENTIFICATION OF PARTISAN MATERIAL

If it is decided that section 72 should remain in the *Act* (see the discussion in chapter 5 dealing with compliance and enforcement of the *Act*), then, in addition to the changes recommended in Bill C-79, the reference to the "election of a registered party" in the section should be removed.

RECOMMENDATION:

That section 72 be amended to refer to material "that promotes or opposes a registered political party or the election of a candidate".

82 – VOIDING OF ELECTIONS

This section refers to five other sections, which allegedly create offences which are also illegal practices. One of the sections referred to is section 72

which was, in fact, amended in 1983 to reduce the infraction to a straightforward offence.

RECOMMENDATION:

That section 82 be amended by deleting therefrom the reference to section 72.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS CONTAINED IN THIS CHAPTER

I wish to make the following recommendations for necessary amendments to the *Canada Elections Act*:

1. *The* Canada Elections Act *should be completely re-enacted, using a more sensible organization and simpler language.*

2. *The Charter-related amendments of Bill C-79 should be considered separately from the other provisions, and non-controversial amendments should be passed quickly.*

3. *It should be made clear that the Governor in Council has 60 days to appoint returning officers, without exception, and if a returning officer is not appointed within the prescribed time, the authority to appoint should be transferred to the Chief Electoral Officer.*

4. *The tenure of experienced returning officers who are performing their duties satisfactorily should be protected, by stating in the* Act *that they may be replaced only for cause.*

5. *A comprehensive study of the basis for limitation and control of election expenses, including 'third party advertising', should be undertaken before any major overhaul of the election expenses provisions of the legislation is considered.*

6. *All of my Office's expenditures, including salaries of regular staff and other ongoing expenses, should be made statutory and subject to parliamentary control.*

7. *Numerous miscellaneous amendments arising from the last general election and listed in the above chapter should be made.*

Chapter 7

Conclusion

CONCLUSION

Our electoral system has proved itself, over the years, to be responsive to constantly and rapidly-changing conditions. Unfortunately, it has not adjusted to the changed circumstances and attitudes brought about in recent years by the *Charter of Rights and Freedoms*. It is therefore imperative that legislative action be taken as soon as possible to re-introduce the amendments contained in Bill C-79, which would, in a large measure, bring the *Canada Elections Act* in line with the *Charter*. A complete re-enactment of the *Canada Elections Act*, re-organizing the contents and using simpler language, is also needed. Furthermore, a re-examination of the election expenses provisions of the legislation, conducted by a committee similar to the Barbeau Committee of the 1960's, is also needed.

It will be recalled that on June 28, 1988, I informed the House of Commons that, after more than 22 years as your Chief Electoral Officer, I wished to retire. I then suggested that my resignation be accepted and my successor appointed in early January 1989.

The calling of the election on October 1, 1988, of course, put those plans temporarily on hold. It goes without saying that, since I was responsible for managing the 34th General Election, I should stay on to report to the House of Commons on the administration of my office since my previous Report, particularly with respect to the last election. I have now reached that last milestone with this Report. I sincerely hope, therefore, that the House of Commons will appoint my successor soon.

I have been in the public service for 39 years. For most of these years, I was fortunate enough to be with agencies that were responsible directly to Parliament: for 14 years with the Public Service Commission; for 18 months with the staff of the House of Commons; and for over 22 years as Chief Electoral Officer of Canada. As a result, I have always had great respect, admiration and love for our parliamentary institutions, as well as for those who make those institutions work.

Now that I will shortly be leaving my post, I can look back with some detachment on the last 22 years. A great deal has been accomplished. It was during that period that the federal voting age was reduced to 18 years, that proxy voting was introduced, that members of the public service and their dependents posted outside Canada were allowed to vote, that political parties were granted formal recognition through registration, and that the exercise of the franchise was significantly facilitated through the introduction of better advance polling facilities and voting in the office of the returning officer. This period also saw the federal Parliament take the lead in controlling election expenses, in providing for public financing of candidates and political parties, and in compelling candidates and political parties to disclose in full the source and disposition of their campaign funds. These many and varied improvements have combined to make the Canadian electoral system one of the most democratic in the world.

Although a great deal has been accomplished, a great deal remains to be done. I therefore once again urge Parliament to act *quickly* on the important changes to federal electoral law which Canadians are owed and expect, and which are already overdue.

Since this is my last Statutory Report as Chief Electoral Officer, I wish to thank the House of Commons for giving me the opportunity to serve Parliament, my country and my fellow citizens in that capacity for so many years. I also wish to express my appreciation to all those who have assisted me over the years, and, more particularly, to my dedicated and loyal staff.

Since my appointment in June 1966, I have been responsible for seven general elections and 73 by-elections, involving hundreds of thousands of election officers. To all of them I express my sincere gratitude, as their contribution has been and continues to be essential to the effectiveness of the democratic process in Canada.

Appendices

APPENDIX A

COST BREAKDOWN OF 1987 REDISTRIBUTION

	SALARIES	ADMIN.	PRINTING	ADVERTISING	TOTALS
ONTARIO	194,544	130,349	30,185	600,954	956,032
QUEBEC	164,285	144,228	16,244	449,474	774,230
NOVA SCOTIA	50,712	37,209	11,929	89,504	189,354
NEW BRUNSWICK	41,801	26,600	11,456	75,618	155,475
MANITOBA	55,449	43,554	14,657	56,304	169,964
BRITISH COLUMBIA	96,497	66,502	22,717	138,774	324,491
PRINCE EDWARD ISLAND	53,194	1,145	5,843	19,317	79,499
SASKATCHEWAN	54,542	18,977	5,509	30,329	109,357
ALBERTA	116,150	62,508	3,836	127,413	309,907
NEWFOUNDLAND	78,649	43,879	11,811	86,409	220,748
NORTHWEST TERRITORIES	2,460	5,642	—	—	8,102
CANADA	**$908,283**	**$580,593**	**$134,187**	**$1,674,096**	**$3,297,159**

*** Headquarters: $2,256,758**

TOTAL: $5,553,917

* Headquarters' expenditures: Temporary staff, overtime, travel, postage, courier service, equipment rentals, stationery, office supplies, maps and printing.

APPENDIX B

POLITICAL PARTIES WHICH WERE REGISTERED PRIOR TO THE 34TH GENERAL ELECTION

Progressive Conservative Party of Canada
Liberal Party of Canada
New Democratic Party
Social Credit Party of Canada
Communist Party of Canada
Libertarian Party of Canada
Parti Rhinocéros
The Green Party of Canada
Confederation of Regions Western Party
Party for the Commonwealth of Canada
* Parti Nationaliste du Canada

POLITICAL PARTIES WHICH HAD APPLIED FOR REGISTRATION PRIOR TO THE 34TH GENERAL ELECTION

Reform Party of Canada
Christian Heritage Party of Canada
** The Western Canada Concept
** Canada Party
** Reform of the monetary law
** The Western Independence Party of Canada
** Student Party

POLITICAL PARTIES WHICH WERE REGISTERED AT THE 34TH GENERAL ELECTION AND WHOSE NAMES THEREFORE APPEARED ON THE BALLOT

Progressive Conservative Party of Canada
Liberal Party of Canada
New Democratic Party
Social Credit Party of Canada
Communist Party of Canada
Libertarian Party of Canada
Parti Rhinocéros
The Green Party of Canada
Confederation of Regions Western Party
Party for the Commonwealth of Canada
Reform Party of Canada
Christian Heritage Party of Canada

* The party was de-registered on October 24, 1988 for failing to sponsor candidates in at least 50 electoral districts.

** The party did not sponsor candidates in at least 50 electoral districts and therefore could not be registered.

APPENDIX C

PRELIMINARY STATISTICS RESPECTING THE NUMBER OF ELECTORS ON LISTS

(Final statistics will appear in poll-by-poll report to be published pursuant to subsection 58(9) of the *Canada Elections Act*)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ONTARIO	6,132,837	176,853	6,309,690	2.790
QUEBEC	4,612,275	131,179	4,743,454	2.712
NOVA SCOTIA	627,847	15,862	643,709	2.399
NEW BRUNSWICK	497,094	9,449	506,543	1.825
MANITOBA	714,166	15,115	729,281	2.078
BRITISH COLUMBIA	1,879,823	73,217	1,953,040	3.704
PRINCE EDWARD ISLAND	87,073	1,814	88,887	2.055
SASKATCHEWAN	661,672	13,365	675,037	1.960
ALBERTA	1,526,689	28,265	1,554,954	1.806
NEWFOUNDLAND	377,227	7,009	384,236	1.838
YUKON	15,680	638	16,318	3.909
NORTHWEST TERRITORIES	29,030	1,022	30,052	3.600
TOTAL	**17,161,413**	**473,788**	**17,635,201**	**2.639**

(1) Province or territory.
(2) Number of electors on preliminary lists.
(3) Number of electors added during the period of revision.
(4) Number of electors on official lists. (Does not include the electors entitled to vote under the *Special Voting Rules*.)
(5) Percentage of electors added at revision (column (3) over column (4)).

PRELIMINARY STATISTICS RESPECTING THE NUMBER OF VOTES CAST

(Final statistics will appear in poll-by-poll report to be published pursuant to subsection 58(9) of the *Canada Elections Act*.)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
ONTARIO	4,449,153	196,252	45,020	16,701	4,707,126	26,203	.557	74.602
QUEBEC	3,396,300	128,639	23,306	14,524	3,562,769	61,674	1.731	75.109
NOVA SCOTIA	455,204	18,676	2,630	5,166	481,676	1,835	.381	74.828
NEW BRUNSWICK	359,800	21,745	1,829	2,835	386,209	2,625	.680	76.244
MANITOBA	521,660	17,170	4,283	1,643	544,756	1,815	.333	74.698
BRITISH COLUMBIA	1,463,004	54,767	16,083	4,771	1,538,625	5,599	.364	78.781
PRINCE EDWARD ISLAND	71,631	3,068	619	657	75,975	339	.446	85.474
SASKATCHEWAN	494,774	24,902	3,877	1,574	525,127	1,468	.280	77.792
ALBERTA	1,116,767	36,939	8,734	2,849	1,165,289	2,805	.241	74.940
NEWFOUNDLAND	249,995	4,769	707	2,322	257,793	1,062	.412	67.092
YUKON	12,185	390	258	21	12,854	31	.241	78.772
NORTHWEST TERRITORIES	20,483	609	174	50	21,316	134	.629	70.930
TOTAL	**12,610,956**	**507,926**	**107,520**	**53,113**	**13,279,515**	**105,590**	**.795**	**75.301**

(1) Province or territory
(2) Number of votes cast on ordinary polling day
(3) Number of votes cast at advance polls
(4) Number of votes cast in the office of the returning officer
(5) Number of votes cast pursuant to the *Special Voting Rules*
(6) Total number of votes cast (columns (2) (3) (4) & (5))
(7) Number of rejected ballots
(8) Percentage of rejected ballots (column (7) over column (8))
(9) Percentage of electors who voted (turnout)

PRELIMINARY STATISTICS CONCERNING THE NUMBER OF VOTES OBTAINED BY THE CANDIDATES ENDORSED BY THE TWELVE REGISTERED POLITICAL PARTIES, AS WELL AS BY THE OTHER CANDIDATES

(Final statistics will appear in poll-by-poll report to be published pursuant to subsection 58(9) of the *Canada Elections Act*.)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Progressive Conservative	295	5,667,283	43.018	43.018
Liberal	294	4,204,676	32.026	31.916
N.D.P.	295	2,684,436	20.376	20.376
Christian Heritage Party of Canada	63	102,588	3.564	.778
Confederation of Regions	51	41,496	1.896	.314
Party for Commonwealth	59	7,492	.259	.056
Communist Party of Canada	52	7,170	.302	.054
Green Party	68	47,236	1.437	.358
Libertarian	88	33,114	.753	.251
Reform Party	72	275,450	8.527	2.090
Parti Rhinocéros	74	52,176	1.468	.396
Social Credit	9	3,407	.789	.025
Independent	54	22,880	.976	.173
No Affiliation	100	24,520	.521	.186
TOTAL	**1,574**	**13,173,924**	—	—

(1) Political party
(2) Number of candidates
(3) Number of votes obtained by the candidates of each registered party
(4) Percentage of the vote obtained by the candidates of each registered party in the electoral districts where that party had candidates
(5) Percentage of the national vote obtained by each registered party

APPENDIX D

NUMBER OF CANDIDATES ELIGIBLE FOR REIMBURSEMENTS PURSUANT TO SECTION 63.1 OF THE CANADA ELECTIONS ACT

		1988	1984
Progressive Conservative		293 of 295 (99%)	282 of 282 (100%)
Liberal		264 of 294 (89%)	238 of 282 (84%)
N.D.P.		170 of 295 (57%)	140 of 282 (50%)
Christian Heritage Party of Canada	(2)	0 of 63	—
Confederation of Regions	(1)	0 of 51	3 of 55 (5%)
Party for Commonwealth		0 of 59	0 of 65
Parti Nationaliste du Québec	(3)	—	0 of 75
Communist Party of Canada		0 of 52	0 of 52
Green Party	(1)	0 of 68	0 of 60
Libertarian		0 of 88	0 of 72
Reform Party	(2)	11 of 72 (15%)	—
Parti Rhinocéros		0 of 74	0 of 89
Social Credit		0 of 9	0 of 51
Independent and No Affiliation		1 of 154 (1%)	1 of 84 (1%)
TOTAL		**739 of 1,574 (46%)**	**664 of 1,449 (46%)**

(1) Name changed
(2) Newly-registered
(3) De-registered

APPENDIX E

PERSONNEL ON STRENGTH AT ELECTIONS CANADA ON NOVEMBER 21, 1988

Alarie, André
Allard, Nicole
Armengaud, Freda
Audet, Lucie
Babin, John
Barbeau, Patrick
Baxter, Robert
Beaudin, France
Bégin, Martine L.
Bélanger, Robert
Bélanger, Robert E.
Bélisle, Huguette
Bergeron, Francine
Blais, Danielle
Blais, Michel
Boudreault, Jean
Bouffard, Magella
Bourgeois, Jean-Pierre
Brazeau, Denise
Briscoe, Carman Stewart
Brousseau, Raymond
Brown, Wayne
Bruyère, Diane
Caouette, Marie-Claire
Carbonneau, Paul
Caron, Elaine
Carrière, Marc
Chagnon, Benoit
Charbonneau, Claire
Charbonneau, Marc
Charlebois, Camille
Charron, Monique
Chopra, Francine
Clarke, Russell
Codett, Yvonne
Cole, Michelle
Collins, Huguette
Collins, Valerie
Comtois, Anne
Conroy, Patrick
Cservik, Clara
Cyr, André
Cyr, Maurice
Davidson-Dion, Lydie-Ann
Delisle, Serge
Denis, Laurent
Desforges, Cécile
Deslauriers, Carolann
Desloges, Richard
Dick, Beverley
Di Nuzzo, Julie
Diotte, Bernard
Douville, Marc
Doxtater, Michel
Dubeau, Colette
Dubeau, Jacques
Duciaume, Jacques
Dulac, Julie
Dulude, Karen
Dumais, Martin
Enright, John
Field, Caroline
Fournier, Daniel
Galvan, Nicole
Gauthier, Michel
Gauthier, Sylvie
Gibson, Gertrude
Gould, Ronald
Gouliquer, Joanne
Groleau, Victor
Guertin, Jérome
Hackett, Jane
Hamel, Jean-Marc
Hicks, Line
Indri, Mara
Jackson, Christine
Joanisse, Suzanne
Jobidon, Michel
Jones, James
Kanellakos, Jon
Laberge, Micheline
Lacasse, Anne
Lacroix, Annette
Lamoureux, Denis
Lanois, Danielle
Lapensée, Marc
Lapointe, Marc
Laprise, Isabelle
Larose, Noël
Latour, Gaston
Latreille, Jean-Paul
Lauzon, Philippe
Lavigne, Phyllis
Lavoie, Louis
LeBel, Lynne
Leblanc, Richard
Leduc, Gilles
Légaré, Denise
Léger, Elizabeth
Lesage, Carol
Levasseur, Gilles
Lévesque, Pierrette
Lortie, Andrée
Loyer, Daniel
Lucas, Alain
Lucas, Line
Lussier, Denis
Mabbs, Jeffrey
MacDonald, David
MacDonald-Riel, Lynn
MacHabee, Louis
MacKay, Jacques
MacLeod, Nancy
Major, Ghislaine
Marchand, Denis
Marcotte, François
Markell, Forest
Martel, Elaine
Martellani, Gino
Massicotte, Louis
McGregor, Stephen
McLenachan, John
Ménard, Lise
Montpetit, Gerald R.
Nobert, Carole
Noyes, Christine
Nygaard, Betty
Orange, Kelly
Otani, Ryoko
Ouellette, Chantal
Pagé, Georgette
Paquette, Carole
Paquette, Pâquerette
Pelletier, Thomas
Perreault, Claude G.
Picard, Line
Pigeon, Pierrette
Potvin, Chantal
Poulin, André
Poulin, Darquise
Rainville, Denise
Reed, Joanne
Rennick, Violette
Robert, Charles
Rochefort, Richard
Rollin, Daniel
Rose, Robert
Sadler, Scott
Santos, José
Santos, Lina
Sauvé, Marc
Schauland, Sylvia
Scrimes, Barbara
Séguin, Chantal
Séguin, Marc
Shaw, Michael
Shewchuk, Ronald
Slattery, Frederick
St-Denis, Marie-Reine
St-Louis, Yves
Stevenson, Robert
Strub, Stephen
Tarte, Yvon
Thibault, Marc
Thivierge, Jacqueline
Thivierge, Line
Timson, Jeanne
Tourangeau, Andrée-Anne
Vachon, Denis
Vaillancourt, Michel
Vanasse, Michel
Vézina, Guy
Villeneuve, Maurice
Wardlaw, Stephen
Warren, Leo
Watson, Lynne
Yeon, Christian

APPENDIX F

THE BROADCASTING ARBITRATOR

L'ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION

January 23, 1989

Mr. J-M. Hamel
Chief Electoral Officer
Elections Canada
440 Coventry Road
OTTAWA, Ontario
K1A OM6

Dear Sir,

I am pleased to submit the second report of the Broadcasting Arbitrator, covering the period from my re-appointment on January 11, 1985 to the general election of November 21, 1988.

I should be pleased to discuss any aspects of this report with you at your convenience.

Yours truly,

Charles M. Dalfen

CMD/js

Enclosure

cc: Ron Gould

REPORT TO THE CHIEF ELECTORAL OFFICER

INTRODUCTION

The report covers the period of time from my reappointment as Broadcasting Arbitrator, on January 11, 1985, to the federal general election of November 21, 1988.

In my previous report (dated October 15, 1984, and included as Appendix J to the Statutory Report of the Chief Electoral Officer submitted November 9, 1984) a number of changes to the *Canada Elections Act* were proposed, based on my experience prior to the previous general election. Most of these were accepted and incorporated as proposed amendments to the *Act* in Bill C-79. Since that bill did not become law, a number of the problems remained. Rather than reiterating them in this report, however, I would incorporate my previous report by reference and recommend that amendments similar to those contained in ss.81 through 86 of Bill C-79 be reconsidered. The changes proposed in this report thus build upon those proposed previously.

I. THE ALLOCATION OF AND ENTITLEMENT TO BROADCASTING TIME

A) PAID TIME

Pursuant to subsection 99.14(2) of the *Act*, a meeting of eleven registered parties was duly held on September 9, 1985. Since unanimous agreement was not obtained, an allocation (as per Attachment I to this report) was established on October 21, 1985, pursuant to subsection 99.15(3).

Annual reviews, called for under subsection 99.19(1) of the *Act*, were held on December 12, 1986; February 12, 1987 and March 31, 1988. As a result of an entitlement to time of a twelfth political party (in virtue of subsection 99.16(1) of the *Act*,) a revised allocation (as per Attachment II) was made following the 1986 annual review.

Subsequent to the 1988 annual review, five more parties became entitled to broadcasting time, resulting in a total of 405 minutes being made available for purchase during the broadcasting period leading up to the general election of November 21, 1988. These parties are listed on page four of the Broadcasting Guidelines (comprising Attachment III to this report), which were issued on October 6, 1988, pursuant to s.99.22 of the *Act*.

It should be noted that on July 15, 1988, the Libertarian Party of Canada and one Dennis Corrigan (the Libertarians) requested that I change the broadcasting allocation to provide equal time to all parties. (Their letter comprises Attachment IV to this report.) I declined the request in a letter dated August 18, 1988, (see Attachment V below), and the Libertarians filed a motion in the Federal Court of Canada to have that decision set aside. On November 14, 1988, the case was adjourned *sine die* in order to allow other registered parties to be notified of the motion and to be given an opportunity to comment. There is no indication to date that the motion is being proceeded with.

By way of observation, I would suggest that while I do not consider it appropriate to move to a regime of equal time, there is some merit in setting a six minute minimum of paid time for all parties. This has already been accepted as one of two alternative ''floors'' in subsection 99.16(1) of the *Act*, however in practice the alternative — and considerably lower — minimum has been in effect for most parties, based on a strict application of the ''formula'' set out in subsection 99.15(4) of the *Act*. The six minute minimum would result in very minor reductions in the allocations of the three largest parties. (In the most recent election it would have amounted to 16 minutes out of a total of 351 minutes allocated to them.) I am also informed that there were in fact very few cases where the three parties actually purchased the full time allocated to them in either of the past two elections.

B) FREE TIME

The allocation of free time during the past election is set forth at pages ten and eleven of Attachment III. There are, however, a number of observations to be made.

The first is that since subsection 99.21(2) provides that each network operator must make available ''no less than the free broadcasting time made available by it in the twenty-nine days prior to polling day at the last general election'', the question arises — and did arise — as to whether a network operator that was not in existence during the last general election had an obligation

to make any free time available at all. While the Quatre Saisons network decided to give effect to what it took to be the spirit of the requirement, and to make an equivalent amount of free time available to that made by the other private French language networks, it would be preferable if the *Act* had an express minimum free time requirement that was not based on the previous election, but rather on the number of hours of programming the network operator is responsible for, or on its network revenues, or on some other appropriate criterion.

The second observation relates to paragraph 99.21(2)(a) of the *Act*, which allocates a minimum of two minutes of free time to parties who indicate in writing (pursuant to paragraphs 99.15(1)(a) and 99.16(2)(a)) that they do not want any paid broadcasting time to be allocated to them. Over the four years leading to the November 21, 1988 election, no parties provided such written indication. The result was that most parties were allocated less than two minutes of free time on all but the three major television networks, even though in most cases they did not actually purchase any broadcasting time. In my view it would be fairer — and perhaps more in keeping with the intent of the two minutes minimum — to dispense with the requirement that parties must indicate in writing that they do not want to have paid time allocated to them in order to qualify for the two minutes free time minimum.

II. OTHER MATTERS

A) STANDARDIZED FREE TIME MESSAGE LENGTHS

As indicated at p. 11 of Attachment III, standardized message lengths of two minutes for the three largest parties and one minute for the others were agreed to by the networks subject to two provisos. One was that the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) change its rule that required broadcasters to log all broadcasts of two minutes or less as ''advertising material''. On behalf of the parties I wrote to the CRTC, which issued a Public Notice on the point and, following the receipt of comments, agreed to exclude free time messages from this requirement.

The second proviso was that the networks would likely schedule the standardized free time messages of a number of political parties together, in ''bunches''. This was understood by the parties but did give rise to some controversy during the election campaign.

B) GRAPHIC IDENTIFIERS FOR FREE TIME TELEVISION BROADCASTS

Section 28(2) of the *Broadcasting Act* requires that ''a licensee shall identify . . . the political party . . . on whose behalf a program, advertisement or announcement (of a partisan character in relation to . . . an election of a member of the House of Commons) is broadcast . . .''. In the case of advertisements of two minutes or less, the identification must be made either at the beginning or the end of the message.

While not strictly an issue for the Broadcasting Arbitrator I agreed, at the request of a number of parties, to convene a meeting for the parties with the networks in order to discuss whether the latter would accept graphic identifiers as satisfying the above-noted requirement.

Following discussions at the meeting and internal consultations by the networks, it was agreed that graphic identifiers contained in the Broadcasting Guidelines would be acceptable for the different parties, provided that they were displayed in a clearly visible and legible manner for at least three seconds, either at the beginning or end of each television message.

The graphic identifiers are set forth on pp. 13–15 of Attachment III.

C) ADVERTISING BLOCKS

A number of parties indicated that they wished to purchase blocks of 30 minutes of advertising time. While this would be permissible under the *Act*, s.99.13 gives precedence to the regulations made pursuant to the *Broadcasting Act*. The Television Regulations under that *Act* in turn prohibit broadcasters from broadcasting more than 12 minutes of advertising material during each clock hour. While the Commission has interpreted its regulations so as to exclude a broadcast of more than two minutes from being considered advertising material, I believe that the clause giving precedence to the broadcasting regulations should, in respect of this matter at least, be re-examined.

D) LANGUAGE

Requests were made of at least one network by at least one of the smaller parties to carry its political messages in a language other than that in which the network normally broadcasts.

While this request was not pursued, it may be desirable to limit the obligations in sections 99.13 and 99.21 to the carriage of messages in the broadcaster's normal languages of broadcast. This would of course also permit ethnic stations to carry advertisements in the languages in which they normally broadcast.

E) CONSEQUENCES OF DEREGISTRATION

In my report following the last election I suggested that parties that did not become registered should no longer be entitled to paid or free time. This recommendation was embodied in a number of provisions of Bill C-79. There remains, however, the question of deregistration during an election period. while section 99.17 suggests implicitly that a deregistered party loses its paid

time, at least one broadcaster was quite concerned about there being no express provision in the *Act*. Similar concern was expressed regarding free time, even though it may be inferred from section 99.17 and paragraph 99.21(2)(b) taken together that a deregistered party loses its free time allocation. It may be desirable to render explicit these consequences of deregulation in any new legislation.

CONCLUSION

In conclusion, I would like to thank party representatives, senior officials in the CEO's office, and the broadcasters with whom I have dealt, for all the cooperation they have shown and for the assistance they have provided me with at all times over the past four years.

ATTACHMENT I

ALLOCATION OF BROADCASTING TIME

RÉPARTITION DU TEMPS D'EMISSION

OCTOBER 21, 1985

Party/parti	Minutes
Progressive Conservative Party of Canada/ Parti Progressiste Conservateur du Canada	195
Liberal Party of Canada/ Parti libéral du Canada	90
New Democratic Party/ Nouveau Parti Démocratique	68
Parti Rhinocéros	7
Parti Nationaliste du Québec	6
Libertarian Party of Canada	5
The Green Party of Canada/ Le Parti Vert du Canada	4
Confederation of Regions Western Party	4
Party for the Commonwealth of Canada/ Parti pour la République du Canada	4
Social Credit Party of Canada/ Parti Crédit Social du Canada	3
Communist Party of Canada	3

THE BROADCASTING ARBITRATOR

ATTACHMENT II

L'ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION

ALLOCATION OF BROADCASTING TIME/
RÉPARTITION DU TEMPS D'EMISSION
DECEMBER 19, 1986

REGISTERED PARTY/ PARTI ENREGISTRÉ	MINUTES
Progressive Conservative Party of Canada/ Parti Progressiste Conservateur du Canada	195
Liberal Party of Canada/ Parti libéral du Canada	89
New Democratic Party/ Nouveau Parti Démocratique	67
Social Credit Party of Canada/ Parti Crédit Social du Canada	3
Communist Party of Canada	3
Libertarian Party of Canada	5
Parti Rhinocéros	7
Parti Nationaliste du Québec	6
The Green Party of Canada/ Le Parti Vert du Canada	4
Confederation of Regions Western Party	4
Party for the Commonwealth of Canada/ Parti pour la République du Canada	4
Christian Heritage Party	3
	390

BROADCASTING GUIDELINES

CANADA ELECTIONS ACT
FEDERAL GENERAL ELECTION

NOVEMBER 21, 1988

INTRODUCTION

The following guidelines are issued in conformity with section 99.22 of the Canada Elections Act (the Act).

The guidelines are intended for the assistance of broadcast licensees in relation to the allocation of time to federal political parties for partisan political broadcasts during the current federal general election.

They do not deal with broadcasting time made available to candidates or with other kinds of political broadcasting, which are generally within the authority of the CRTC, as are questions on the political broadcasting requirements of the Broadcasting Act and regulations.

The Broadcasting Arbitrator is Mr. Charles Dalfen. He may be reached at (613) 236-3909, between the hours of 8 a.m. and 8 p.m. EDT, daily (Telex No. 053-4278; Fax No. (613) 230-6423).

LIGNES DIRECTRICES EN MATIERE DE RADIODIFFUSION

LOI ELECTORALE DU CANADA
ELECTION GENERALE FEDERALE

LE 21 NOVEMBRE 1988

INTRODUCTION

Les lignes directrices qui suivent sont établies conformément à l'article 99.22 de la Loi électorale du Canada (appelée ci-après la Loi).

Ces lignes directrices s'adressent aux titulaires de licences de radiodiffusion et portent sur l'attribution aux partis politiques fédéraux de périodes permettant la diffusion de messages politiques au cours de l'élection générale fédérale actuelle.

Elles ne visent pas le temps d'émission mis à la disposition des candidats, de même que la radiodiffusion de toutes formes de messages de nature politique, qui relèvent généralement du CRTC, et de la Loi sur la radiodiffusion ainsi que de ses règlements en matière de diffusion d'émissions politiques.

L'arbitre en matière de radiodiffusion est M. Charles Dalfen. On peut communiquer avec lui au (613) 236-3909, tous les jours entre 8 h et 20 h, H.A.E. (Télex 053-4278; Télécopieur No. (613) 230-6423)

PART 1

The allocation of and entitlement to broadcasting time

Section 99.13(1) of the Act requires that each broadcaster must make available, for purchase by registered political parties, six and one-half hours of broadcasting time, during prime time, in the period beginning on Sunday, the twenty-ninth day before polling day, and ending at midnight, the second day before polling day. The advertising period for this election campaign commences Sunday, October 23, 1988 and ends on Saturday, November 19, 1988 at midnight. If the broadcaster is affiliated with a network, the six and one-half hour obligation is shared, by agreement between them. Prime time as defined in Section 2 of the Act is:

Radio	6 a.m. to 9 a.m. 12 p.m. to 2 p.m. 4 p.m. to 7 p.m.
Television	6 p.m. to midnight

The six and one-half hours have been allocated as follows:

PARTY/PARTI	MINUTES
Progressive Conservative Party of Canada/ Parti Progressiste Conservateur du Canada	195

PARTIE 1

Attribution du temps d'émission

Selon le paragraphe 99.13(1) de la Loi, tout radiodiffuseur doit libérer, pour achat par les partis politiques enregistrés, six heures et demie de temps d'émission aux heures de grande écoute pendant la période commençant le dimanche, vingt-neuvième jour avant celui du scrutin et se terminant à minuit l'avant-veille du jour du scrutin. La période de publicité pour la présente élection commencera dimanche, le 23 octobre, 1988, et se terminera samedi, le 19 novembre 1988, à minuit. Si le radiodiffuseur est affilié à un réseau, ceux-ci conviennent de la répartition des six heures et demie. Les heures de grande écoute sont ainsi définies à l'article 2 de la Loi:

Radio	6 h à 9 h 12 h à 14 h 16 h à 19 h
Télévision	18 h à minuit

Les six heures et demie ont été attribuées comme suit

Liberal Party of Canada/ Parti libéral du Canada	89
New Democratic Party/ Nouveau Parti Démocratique	67
Parti Rhinocéros	7
Parti Nationaliste du Québec	6
Libertarian Party of Canada	5
The Green Party of Canada/ Le Parti Vert du Canada	4
Confederation of Regions Western Party	4
Party for the Commonwealth of Canada/ Parti pour la République du Canada	4
Social Credit Party of Canada/ Parti Crédit Social du Canada	3
Communist Party of Canada	3
Christian Heritage Party of Canada/ Parti du Héritage Chrétien du Canada	3
T O T A L	390

In addition to the above six and one-half hours, section 99.16(4) of the Act requires that each broadcaster also make available, for purchase by certain other political parties, during the same advertising period, up to an additional thirty-nine minutes of broadcasting time during prime time. For this election campaign, a total of 15 additional minutes must be made

Outre ces six heures et demie, chaque radiodiffuseur est tenu, aux termes du paragraphe 99.16(4) de la Loi, de mettre à la disposition de certains autres partis politiques, jusqu'à trente-neuf minutes de temps d'émission aux heures de grande écoute pendant la même période de publicité. Pour la présente campagne, le temps additionnel à libérer est de 15 minutes, les partis

available, with the following political parties entitled to 3 minutes each:

politiques suivants ayant droit à 3 minutes chacun:

Canada Party/Parti Canada
Reform Party of Canada/Parti Réforme du Canada
Student Party/Parti Etudiant
The Western Canada Concept
Western Independence Party of Canada

Broadcasters are reminded that under no circumstances can they charge a party more than for the amount of time indicated in the above allocation and entitlement. However, the Commissioner of Canada Elections has determined that a broadcaster may, by agreement with a party, make time available for purchase by that party outside of prime time, provided that all such time is deducted from that party's allocation or entitlement as if it were prime time.

Il est interdit d'exiger d'un parti un montant supérieur à celui correspondant au temps indiqué ci-dessus. Cependant, le commissaire aux élections fédérales a déterminé qu'un radiodiffuseur peut, par accord avec un parti, libérer, pour achat, du temps d'émission à l'intention de ce parti-ci en dehors des heures de grande écoute, mais ce temps doit être réduit de la période à laquelle le parti a droit, comme s'il s'agissait d'heures de grande écoute.

Broadcasters are reminded further, that to meet the requirements of section 99.24(3)(a) of the Act, the rates they may charge to the political parties must not exceed the lowest rates charged for equal amounts of equivalent time made available to any other persons at any time within the same advertising period.

Les radiodiffuseurs doivent aussi se rappeler que, conformément à l'alinéa 99.24(3)(a) de la Loi, ils ne peuvent faire payer à un parti politique un tarif supérieur au tarif le plus bas payé par toute autre personne pour des périodes équivalentes du même temps à tout moment pendant la période de publicité.

PART 2

Procedure for booking broadcasting time

N.B. The 6½ hour allocation and the 15 minutes of entitlement under the Act apply to political parties only. Any time purchased by a candidate for his own use is outside those hours. Broadcasting time for political parties may only be purchased by the parties listed below, who may only purchase such time through their official agents or other persons acting on their behalf. The chief agents of the parties or their authorized agents for purchasing broadcasting time are:

PARTI 2

Marche à suivre pour réserver du temps d'émission

N.B. Les six heures et demie et les 15 minutes additionelles attribuées en vertu de la Loi ne sont destinées qu'aux partis politiques. Toute autre période achetée pour l'usage propre du candidat est exclue de ces heures. Le temps d'émission prévu pour un parti politique ne peut être acheté que par l'agent officiel ou autre agent agissant en son nom. Voici les noms des agents principaux des partis ou de leurs représentants autorisés à acheter du temps d'émission:

PARTY/PARTI	AGENT
Progressive Conservative Party of Canada/ Parti Progressiste Conservateur du Canada	New Leaf Communications Inc./ Paul Martel Inc.
Liberal Party of Canada/ Parti libéral du Canada	Red Leaf Communication Ltd.
New Democratic Party/ Nouveau Parti Démocratique	Michael Morgan & Assoc./ Consultex-Media Labonté
Parti Rhinocéros	Dale Alkerton
Parti Nationaliste du Québec	Jean-Baptiste Giroux
Libertarian Party of Canada	Ad-Max Advertising
The Green Party of Canada/ Le Parti Vert du Canada	Edward L. McDonough
Confederation of Regions Western Party	E. Knutson

Party for the Commonwealth of Canada/ Parti pour la République du Canada	Benoit Chalifoux
Social Credit Party of Canada/ Parti Crédit Social du Canada	Harvey G. Lainson
Communist Party of Canada	David Wallis
Christian Heritage Party of Canada/ Parti du Héritage Chrétien du Canada	Jan Waenink
The Western Canada Concept	Keltie Zubko
Reform Party of Canada/ Le Parti Réformiste du Canada	E. Preston Manning
Canada Party/ Parti Canada	John Joseph Carlin
The Western Independence Party of Canada	Alan Clark
Student Party/ Parti Etudiant	Blair T. Longley

1. Not later than Tuesday, October 11, 1988, each political party must submit a notice in writing, to each station and each network from which it intends to purchase time, setting out its preference as to the proportion of commercial time and of program time to be made available to it, and the days on which and the hours in which such time as so proportioned is to be made available.

Section 2 of the Act defines commercial time to mean periods of two minutes or less during which a broadcaster normally

1. Au plus tard mardi, le 11 octobre, 1988, chaque parti politique doit présenter, à toute station et tout réseau auxquels il entend acheter du temps, un avis écrit indiquant sa préférence quant à la proportion de temps commercial et à la durée des émissions devant lui être attribuées ainsi que les jours et les heures où ils devraient l'être.

Selon l'article 2 de la Loi, le "temps commercial" désigne les périodes d'au plus deux minutes pendant lesquelles les

presents commercial messages, public service announcements or station or network identification. The same section defines program time as periods longer than two minutes during which the above types of messages are not normally presented.

2. Every broadcaster, or network operator must, within 3 days after receiving each such notice, consult with representatives of the party that sent the notice for the purpose of reaching an agreement on that party's requests.

In order to satisfy the requirements of the political parties, the broadcaster may have to pre-empt other advertisers.

A network-affiliated station should be prepared to accommodate an initial request from a party for an amount of station-controlled time that, together with the time requested of the network, is in excess of that party's total allocation on the station. This is to ensure that the party can ultimately achieve its total allocation on the station where the network cannot fully accommodate its requirements.

3. If no agreement can be

radiodiffuseurs présentent ordinairement des annonces publicitaires, des messages d'intérêt public ou des périodes d'indentification de réseau ou de station; la "durée de l'émission" s'entend des périodes de plus de deux minutes pendant lesquelles les types de message mentionnés ci-dessus ne sont pas ordinairement présentés.

2. Chaque radiodiffuseur ou exploitant de réseau doit, dans les trois jours suivant la réception de l'avis, consulter les représentants du parti qui a expédié l'avis, dans le but de parvenir à un accord sur la demande formulée.

Afin de satisfaire aux exigences des partis politiques, le radiodiffuseur peut être dans l'obligation de contremander d'autres messages publicitaires.

Une station affiliée à un réseau doit faire suite à la demande initiale d'un parti pour une durée de temps sous le contrôle de la station mais qui, ajoutée au temps demandé par le même parti au réseau, est supérieure à l'allocation totale du parti sur la station. Ceci permet d'assurer que le parti puisse obtenir son allocation totale sur la station, là où le réseau ne peut s'accomoder totalement de ses demandes.

3. Si aucun accord n'est conclu

reached within three days, the matter is referred to the Broadcasting Arbitrator, who must decide upon the requests "forthwith" and notify the parties.

In making his decision, the Broadcasting Arbitrator must take into account the following principles, under section 99.20(4) of the Act:

> "(a) that each ... party should have the freedom and flexibility to determine the proportion of commercial time and program time to be made available to it and the days on which and the hours in which such time as so proportioned should be made available; and
>
> (b) that any broadcasting time to be made available to any ... party should be made available fairly throughout prime time."

4. Once the broadcasting time periods to be made available to the political parties have been established, normal commercial practices, including five days notice, should apply to the actual booking time within those available time periods. Where networks are involved, network time should be booked initially, and as early as possible, so that stations affiliated with networks can then more effectively respond

en moins de trois jours, la question est déférée à l'arbitre en matière de radiodiffusion, qui statue sans délai sur la demande et notifie sa décision au parti.

Pour prendre sa décision, l'arbitre en matière de radiodifusion tient compte des critères suivants (paragraphe 99.20(4) de la Loi):

> (a) reconnaître à chaque parti ... la liberté et la possibilité de déterminer la proportion de temps commercial et la durée des émissions à lui être libérés et les jours et les heures où ils doivent l'être;
>
> (b) libérer équitablement le temps à être libéré à ces partis sur les heures de grande écoute."

4. Après qu'ont été établies les périodes à libérer pour les partis politiques, la réservation du temps à l'intérieur de ces périodes devrait se faire selon les pratiques commerciales courantes, incluant un avis de cinq jours. Il y a lieu de réserver le temps des réseaux dès le début et aussitôt que possible afin que les stations affiliées puissent ensuite répondre efficacement aux

to requests for remaining amounts of station time.

While network and station operators must hold available time periods open for booking by the political parties up to Friday, November 11, 1988, after that date they may substitute other equivalent broadcasting periods for those originally established.

demandes et libérer le temps qui leur reste.

Jusqu'au vendredi, le 11 novembre 1988, les exploitants de réseau et de station doivent maintenir les périodes à libérer à l'intention des partis politiques pour réservation spécifique. Après cette date, ils peuvent remplacer ces périodes par d'autres, équivalentes.

PART 3

Network free time

In addition to purchasable time, the following radio and television networks will allocate the following free time periods:

PARTIE 3

Temps d'émission gratuit

Outre le temps libéré pour achat, les réseaux de radio et de télévision suivants réserveront les périodes de temps gratuit incluses ci-dessous:

	Minutes
Radio	
CBC-AM English/Radio-Canada MA anglais	120
CBC-AM French/Radio-Canada MA français	120
Radiomutuel	62
Télémédia	62
Television	
CBC English/Radio-Canada anglais	214
CBC French/Radio-Canada français	214
CTV	214
TVA	62
Quatre Saisons	62

These network free time periods must be allocated among political parties as follows:

Les périodes de temps gratuites doivent être attribuées aux partis politiques dans les proportions suivantes:

	NETWORK/RÉSEAU		
	CBC-TV (English) Radio-Canada TV (français) CTV	CBC-AM (English) Radio-Canada MA (français)	TVA, Quatre Saisons Radio-mutuel Télémedia
Federal Party/Parti Féderal			
Progressive Conservative Party of Canada/ Parti Progressiste Conservateur du Canada	101	58	29
Liberal Party of Canada/ Parti libéral du Canada	46	26	13
New Democratic Party/ Nouveau Parti Démocratique	35	20	10
Parti Rhinocéros	4	2	1
Parti Nationaliste du Québec	3	2	1
Libertarian Party of Canada	3	1	1
The Green Party of Canada/ Le Parti Vert du Canada	2	1	1
Confederation of Regions Western Party	2	1	1
Party for the Commonwealth of Canada/ Parti pour la République du Canada	2	1	1
Social Credit Party of Canada/ Parti Crédit Social du Canada	2	1	0.5
Communist Party of Canada	2	1	0.5

Christian Heritage Party of Canada/ Parti du Héritage Chrétien du Canada	2	1	0.5
Canada Party/ Parti Canada	2	1	0.5
Reform Party of Canada/ Parti Réforme du Canada	2	1	0.5
Student Party of Canada/ Parti Etudiant	2	1	0.5
The Western Canada Concept	2	1	0.5
Western Independence Party of Canada	2	1	0.5
TOTAL (MINUTES)	214	120	62

The above time must be made available at no cost to the political parties, for the transmission of political announcements and other programming produced by them or on their behalf. The duration of free time messages will generally be of two mintues for the P.C., Liberal, and N.D.P. parties and of one minute for all other parties. The scheduling of free time programming will likely vary from one network to another.

Le temps indiqué ci-dessus doit être libéré à titre gratuit pour les partis politiques, pour la transmission de messages ou d'émissions politiques produites par eux ou en leur nom. La durée des émissions gratuites sera généralement de deux minutes pour les partis P.C., Libéral, et N.P.D., et d'une minute pour tous les autres. La programmation peut varier d'un réseau à l'autre.

PART 4

Party identifiers for free time television broadcasts

Section 28(2) of the Broadcasting Act requires that "a licensee shall identify ... the political party ... on whose behalf a program, advertisement or announcement [of a partisan character in relation to ... an election of a member of the House of Commons] is broadcast ...". In the case of advertisements of two minutes or less, the identification must be made either at the beginning or the end of the message.

For free time television broadcasts, it has been agreed by the networks that graphic identifiers contained in the Broadcasting Guidelines will be acceptable for the different parties.

The graphic identifiers will be displayed in a clearly visible and legible manner for at least three seconds, either at the beginning or end of each television message.

For the parties listed below, the following graphic identifiers will be utilized. (For all other parties audio identifiers will be required.)

Ottawa, October 6, 1988

PARTIE 4

Les identificateurs des partis pour les temps d'antenne gratuits à la télévision

L'article 28(2) de la Loi sur la radiodiffusion stipule qu'un "titulaire de licence doit identifier .... le parti politique ... pour le compte (duquel) une émission, un avis ou une annonce [d'un caractère partisan se rapportant à ... une élection d'un membre de la Chambre des communes] sont émis ...". Dans le cas des annonces de deux minutes ou moins, le parti doit être idenfifié soit immédiatement avant, soit immédiatement après, la radiodiffusion de l'annonce.

Pour les temps d'antenne gratuits à la télévision, les réseaux se sont entendus pour que les identificateurs graphiques contenus dans les Lignes Directrices soient acceptables aux fins d'identification des partis.

Les identificateurs graphiques seront présentés d'une manière claire et lisible pour une durée d'au moins trois secondes, soit immédiatement avant, soit immédiatement après, chaque émission.

Pour les partis mentionnés ci-dessous, les identificateurs graphiques qui suivent seront utilisés. (Pour tous les autres partis les identificateurs verbaux doivent être utilisés.)

Ottawa, le 6 octobre 1988

Progressive Conservative Party of Canada/
Parti Progressiste Conservateur du Canada

Liberal Party of Canada/
Parti libéral du Canada

New Democratic Party/
Nouveau Parti Démocratique

THE NEW DEMOCRATS
LES NÉO-DÉMOCRATES

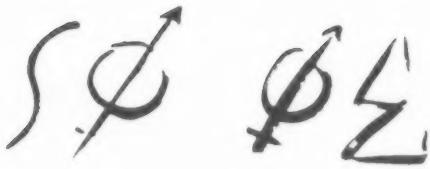
Libertarian Party of Canada

Confederation of Regions Western Party

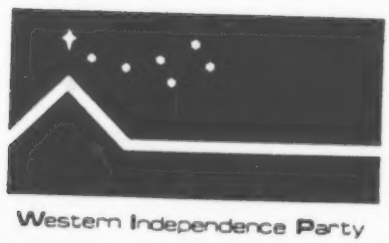
Communist Party of Canada

Reform Party of Canada/
Le Parti Réformiste du Canada

Student Party/
Parti Étudiant



The Western Independence Party of Canada



PARTI RHINOCÉROS

ATTACHMENT IV

LIBERTARIAN

Libertarian Party of Canada
11 Yorkville Avenue, Suite 1004
Toronto, Ontario M4W 1L3
(416) 323-0020

July 15, 1988

Mr . Charles M. Dalfen
Broadcasting Arbitrator
275 Slater St.
Suite 1500
Ottawa, Ontario
K1P 5H9

Dear Mr. Dalfen:

After consulting with legal counsel, we have decided to formally ask you to change the allocation of paid broadcast time. As the broadcast arbitrator, the Canada Elections Act [Section 99.15(7)] gives you the authority to change the broadcast allocation if you believe it is unfair.

It is the belief of the Libertarian Party of Canada that the current allocation is unfair and runs counter to the freedom of expression and equality provisions of the Charter of Rights.

To be constructive, we would like to offer an alternative allocation process.

At the time the writ is issued, all registered political parties (and unregistered political parties which have expressed their intent to run 50 candidates) would have the 390 minutes of broadcast time divided equally among them at each broadcast outlet. Each party would then have two weeks to commit to purchasing this time. At the end of the two weeks all the time which has not been purchased is then divided equally again amongst the parties which have used their full allotment. The remaining parties would then have another two weeks to commit to purchasing the additional time allocated to them. Any unused time would then be allocated equally between any of the parties which fully used their second allotment.

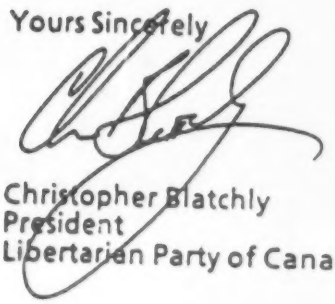
An example: the Global Television Network.

Party	Initial Allocation	Used	Second Allocation	Used	Third Allocation	Total Used
Christian Heritage	39	5	0	0	0	5
Communist	39	0	0	0	0	0
COR	39	0	0	0	0	0
Green	39	3	0	0	0	3
Liberal	39	39	85	85	20	144
Libertarian	39	10	0	0	0	10
Marxist	39	0	0	0	0	0
NDP	39	39	85	45	0	84
PC	39	39	85	85	20	144
Reform	39	0	0	0	0	0
Total	390	135	255	130	40	390

We believe the above allocation process will result in a much fairer allocation of purchased time.

A prompt response would be appreciated so that we can make the appropriate arrangements before the forthcoming federal election.

Yours Sincerely



Christopher Blatchly
President
Libertarian Party of Canada

cc. Prime Ministers Office
Richard Prendiville

ATTACHMENT V

THE BROADCASTING ARBITRATOR

L'ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION

August 18, 1988

Mr. Christopher Blatchly
President
Libertarian Party of Canada
11 Yorkville Avenue, Suite 1004
TORONTO, Ontario
M4W 1L3

Dear Mr. Blatchly,

This is in response to your recent formal request that I change the allocation of paid broadcast time currently in force.

I believe that the discretion in section 99.15(7) of the Canada Elections Act is only exercisable at the time an allocation is made (pursuant to s.99.15), and possibly at the time of the annual review (under s.99.19).

In any case, I do not consider that the current allocation is unfair to any of the registered parties or that a strictly equal allocation would be in the public interest. I am also afraid that a dynamic allocation method during an election period would raise serious practical difficulties. You may, however, wish to raise these issues for discussion at the next allocation or annual review meeting.

Yours truly,

Charles M. Dalfen

CMD/js

CANADA

1989

RAPPORT

DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU CANADA

PUBLIÉ PAR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU CANADA

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. SE1-5/1989

ISBN 0-662-56645-9

Canada

The Chief Electoral Officer
Le Directeur général des élections

OTTAWA (Ontario) K1A 0M6
le 31 mars 1989

L'honorable John A. Fraser, P.C.,
C.R., député
Président de la Chambre des communes
Chambre des communes
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre mon Rapport sur l'exercice de ma charge pour la période débutant le 22 septembre 1986, la date de mon dernier Rapport, et qui porte plus particulièrement sur l'élection générale tenue le 21 novembre 1988.

Ce Rapport vous est soumis conformément au paragraphe 195(1) de la Loi électorale du Canada, L.R.C., (1985), chap. E-2.

Je désire attirer votre attention sur les références dans le Rapport aux numéros des articles de la Loi électorale du Canada et de la Loi sur la revision des limites des circonscriptions électorales. Bien que la version renumérotée de la Loi électorale du Canada, L.R.C., (1985), chap. E-2, et de la Loi sur la revision des limites des circonscriptions électorales, L.R.C., (1985), chap. E-3, a été proclamée le 12 décembre 1988, ce Rapport, qui traite principalement d'activités qui ont précédé leur promulgation, utilise la numérotation des versions précédentes de ces lois.

Je vous prie d'agréer, monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

J.-M. Hamel

TABLE DES MATIÈRES

Page

Sommaire 1

Liste des recommandations 3

1 Introduction 7

2 L'administration des élections en crise 9

3 Principales activités depuis le dernier rapport (1986) 15
Révision des limites des circonscriptions électorales 16
Le programme de cartographie des circonscriptions électorales 18
Transposition des résultats de l'élection générale de 1984 18
Indicateurs des rues et Guide des circonscriptions électorales fédérales 19
Élections partielles 19
Élections dans les Territoires du Nord-Ouest 20
Planification pour la 34e élection générale 20
Formation de présidents d'élection 21
Lignes directrices en matière de vérification 21
Le programme d'information du public 21
Conférence des administrateurs d'élection du Canada 22
La participation internationale 22

4 La 34e élection générale 25
L'émission des brefs 26
Candidats et partis politiques 26
Programme d'information à l'intention des candidats, des agents officiels et des vérificateurs 27
Votation en vertu des *Règles électorales spéciales* 27
Contestations devant les tribunaux et recomptages judiciaires 29
Programme d'information des électeurs 32
Accès aux bureaux de scrutin 34
Bureautique 35
Mesures prises en vertu du paragraphe 4(2) de la *Loi électorale du Canada* 36
Application de la *Loi sur les langues officielles* 37
Personnel supplémentaire 38

5 Respect et application de la **Loi électorale du Canada** 41
Causes en suspens après l'élection générale de 1984 42
Rapports des partis enregistrés 42
Respect de la Loi 43
La 34e élection générale 43
Appui au Commissaire dans le cadre des enquêtes 47

TABLE DES MATIÈRES (SUITE)

6 ***Révision de la* Loi électorale du Canada** 49
Répercussions de la *Charte des droits et libertés* 50
Conséquences de l'abandon du projet de loi C-79 50
Refonte de la *Loi électorale du Canada* 50
Inscription le jour du scrutin 50
Nomination des présidents d'élection 51
Mandat des présidents d'élection 52
Dépenses d'élection 53
Disposition des fonds excédentaires des candidats 53
Publicité par des tierces parties 53
Groupes d'intérêt spéciaux 53
Autres amendements 54

7 ***Conclusion*** 59

Annexes

A Répartition des coûts de la redistribution 1987 61
B Partis politiques enregistrés 62
C Statistiques préliminaires (Élection générale 1988) 63
D Candidats admissibles aux remboursements de dépenses électorales 66
E Personnel en poste à Élections Canada le 21 novembre 1988 67
F Rapport de l'arbitre en matière de radiodiffusion 68

SOMMAIRE

Les *principaux* points soulevés par le Directeur général des élections du Canada dans son Rapport de 1989 à la Chambre des communes se résument comme suit :

QUESTIONS FONDAMENTALES EN MATIÈRE DE POLITIQUES

1. Il *faut* résoudre sans plus tarder les contradictions qui existent entre la *Loi électorale du Canada* et la *Charte des droits et libertés*, dans le but d'éviter le nombre croissant de contestations devant les tribunaux et de prévenir une situation dans laquelle la politique électorale pourrait être dictée par les tribunaux et non par le Parlement.

   Pour répondre à ce besoin, il faudrait d'abord déposer à nouveau et sans tarder le projet de loi C-79 et le faire adopter par le Parlement.

2. La législation sur les dépenses d'élection étant vieille de 15 ans, un comité spécial semblable au Comité Barbeau des années 1960 devrait être mis sur pied afin d'entreprendre un examen approfondi des dispositions concernant les dépenses d'élection, de leur pertinence face à la *Charte* et des principes sous-jacents à la législation, avant de procéder à une révision des dispositions particulières qui, l'expérience nous l'a montré, ont grandement besoin d'être retouchées.

QUESTIONS PARTICULIÈRES CONCERNANT LES DÉPENSES D'ÉLECTION

3. Il faut aborder et résoudre la question de savoir si la publicité effectuée par les groupes de défense et les particuliers (''les tiers''), autres que les partis politiques enregistrés et les candidats, devrait être autorisée en période électorale afin d'aboutir à un équilibre convenable entre le contrôle adéquat des dépenses d'élection et la liberté d'expression garantie par la *Charte*.

4. Suite au réexamen de la législation sur les dépenses d'élection, dont il est fait mention au paragraphe (2) précédent, il faut établir une distinction très nette dans la *Loi électorale du Canada* entre les *dépenses d'élection* et les autres types de dépenses de la campagne électorale afin d'éviter le genre d'incertidude qui a prévalu depuis 1984 et qui a conduit à une enquête parlementaire en 1988.

REDISTRIBUTION DES LIMITES

5. Il est demandé instamment au Parlement d'envisager de suivre l'exemple australien en éliminant la dernière possibilité d'interférence politique au cours du processus de redélimitation des circonscriptions électorales en supprimant de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* la clause exigeant que les rapports des commissions de délimitation soient débattus devant le Parlement, confirmant ainsi que les décisions des commissions sont vraiment indépendantes et finales.

PRÉSIDENTS D'ÉLECTIONS

6. Pour empêcher la perte massive de gestionnaires d'élection locaux expérimentés et compétents lors de chaque révision des limites des circonscriptions électorales (tous les dix ans), les présidents d'élection qui, de l'avis du Directeur général des élections, ont accompli leur mandat de façon équitable et efficace devraient automatiquement être nommés à nouveau à la suite d'une telle révision des limites des circonscriptions.

7. Pour garantir la conduite efficace des élections, le Directeur général des élections du Canada devrait être autorisé à nommer des présidents d'élection, après consultation avec le député de la région concernée, dans les cas où le gouvernement ne procède pas à une nomination dans les 60 jours prévus dans la *Loi*. Le délai de 60 jours devrait s'appliquer dans *tous* les cas et pas seulement dans le nombre limité de cas auxquels il s'applique actuellement.

QUESTIONS ADMINISTRATIVES

8. Dans le but de ne pas menacer la survie d'un certain nombre d'éléments-clés du processus électoral, le contrôle des besoins *permanents* en ressources humaines et financières du Directeur général des élections devrait être enlevé au gouvernement (Conseil du Trésor), être placé

sous l'autorité exclusive du Parlement et faire l'objet de vérifications périodiques approfondies par le Vérificateur général.

9. Comme il avait été proposé dans le projet de loi C-79, le Directeur général des élections du Canada devrait se voir confier un mandat légal en vue d'entreprendre des programmes de communication, notamment des programmes d'information des électeurs en période électorale et d'autres activités de communication entre les élections, afin d'informer les électeurs au sujet de leurs droits démocratiques constitutionnels et de la façon dont ils peuvent les exercer.

ENQUÊTE SUR LES PLAINTES

10. Le Commissaire aux élections fédérales, qui est chargé d'enquêter sur les plaintes et de poursuivre les auteurs d'infractions à la *Loi électorale du Canada*, devrait avoir le pouvoir d'embaucher ses propres enquêteurs avec des pouvoirs d'enquête adéquats au lieu d'être obligé, comme c'est le cas actuellement, de recourir aux services de la G.R.C. chaque fois qu'une enquête s'avère nécessaire.

QUESTIONS LÉGISLATIVES

11. Il faut entreprendre une reformulation complète de la *Loi électorale du Canada* afin de réorganiser son contenu et d'y introduire un langage plus simple et plus facile à comprendre.

RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES EN VUE D'APPORTER DES MODIFICATIONS

Pour obtenir des détails à propos de ces recommandations et des nombreuses autres modifications proposées, veuillez vous reporter à la *Liste des recommandations* contenue dans le présent rapport, aux *Rapports statutaires de 1983, 1984, 1985 et 1986* du Directeur général des élections et au projet de loi C-79, *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois à cet égard*.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes viennent s'ajouter à celles que renferme déjà le projet de loi C-79, qui a été déposé en juin 1987 et qui est mort au Feuilleton lors de la dissolution du Parlement le 1er octobre 1988.

LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

1. La responsabilité pour toutes les ressources humaines, financières et matérielles nécessaires, dont le Directeur général des élections a besoin pendant et entre les élections, devrait être enlevée du contrôle du gouvernement (Conseil du Trésor) et mise sous l'autorité exclusive du Parlement, sous réserve d'une vérificaton complète périodique effectuée par le Vérificateur général du Canada.

2. Un examen complet de la *Loi électorale du Canada* devrait être effectué afin de déceler *tous* les domaines de conflit possible entre la *Loi* et la *Charte des droits et libertés* et les conflits devraient être résolus *avant* la prochaine élection.

3. La *Loi électorale du Canada* devrait être entièrement réécrite dans un langage plus simple et selon une présentation plus logique.

4. Les amendements liés à la Charte, contenus dans le projet de loi C-79, devraient être étudiés séparément des autres dispositions, et les amendements ne soulevant aucune controverse devraient être adoptés rapidement.

5. Il devrait être bien précisé que le Gouverneur en conseil dispose de 60 jours, sans exception, pour nommer les présidents d'élection et que si un président d'élection n'est pas nommé dans les délais prescrits, le pouvoir de faire cette nomination devrait être transféré au Directeur général des élections.

6. Le mandat des présidents d'élection expérimentés, qui s'acquittent de leurs fonctions de façon satisfaisante, devrait être garanti en stipulant dans la *Loi* qu'ils ne peuvent être remplacés que pour motif valable.

7. Une étude exhaustive des principes qui sous-entendent l'imposition de limites et le contrôle des dépenses d'élection, y compris de la publicité faite par des tierces parties, devrait être entreprise avant d'envisager une refonte des dispositions de la loi portant sur les dépenses d'élection.

8. Il faudrait inclure dans la *Loi* des dispositions régissant l'utilisation des fonds excédentaires, après paiement des dépenses d'un candidat, afin que le public puisse connaître comment ces fonds, qui proviennent en partie du trésor public, sont utilisés.

9. Que l'article 6 soit amendé de façon à préciser que « l'émission du bref » ou la date de l'émission du bref est à minuit, heure d'Ottawa, le jour fixé par le Gouverneur en conseil pour figurer sur le bref.

10. Que l'article 13 soit amendé de façon à préciser que seuls les candidats officiellement parrainés par un parti politique enregistré peuvent utiliser le nom dudit parti publiquement et dans les documents de leur campagne électorale.

11. Que l'article 13.3 de la *Loi*, qui porte sur le rôle du vérificateur du rapport de l'exercice financier et du rapport relatif aux dépenses d'élection des partis enregistrés soit clarifié.

12. Que l'article 13.5 soit amendé de façon à bien préciser qu'un parti qui est enregistré lors d'une élection générale doit remettre un rapport de toutes ses dépenses d'élection, y compris de celles qui ont été engagées avant la date de l'enregistrement.

13. Que le paragraphe 13(15) soit amendé et que l'on y ajoute une référence à l'article 13.7. De la sorte, même un parti dont l'enregistrement est en instance tomberait sous le coup de la période d'interdiction.

14. Que l'article 18 soit amendé de façon à bien préciser qu'un recenseur qui remet un exemplaire de sa liste préliminaire et des fiches de recensement à une personne autre que le président d'élection qui l'a nommé, est coupable d'une infraction à la *Loi*. D'autre part, une telle pratique devrait entraîner la perte de la rémunération pour le recenseur concerné.

15. Que le paragraphe 18(27) soit amendé afin de préciser que tout recenseur qui sollicite des fonds ou prend part à des activités partisanes dans l'exercice de ses fonctions en vertu de la *Loi* commet une infraction à la *Loi* électorale.

16. Que les alinéas 23(2)a) et (3)a) soient amendés afin de bien préciser que le nom du candidat figurant sur un bulletin de présentation doit être le nom légal du candidat en question, tel qu'il est indiqué sur des pièces d'identité acceptables. D'autre part, ainsi qu'il est prévu dans le projet de loi C-79, seuls les surnoms sous lesquels le candidat est connu dans la collectivité seront autorisés. Le pouvoir d'accepter un surnom devrait revenir au président d'élection.

17. Que le paragraphe 7(6) soit amendé de façon à préciser que les fonctions du président d'élection énoncées aux alinéas 23(2)f) et g) puissent être, avec l'accord préalable du Directeur général des élections, déléguées à un secrétaire d'élection nommé à cette fin.

18. Que les paragraphes 23(7) et 31(3) soient amendés de façon à permettre toute correction sur les bulletins de présentation jusqu'à la clôture des présentations.

19. Que l'article 24 soit amendé et précise que la limite pour le désistement d'un candidat soit 14 heures le jour des présentations. Il faudrait également envisager de permettre à un parti, dont le candidat s'est désisté dans les 24 heures qui précèdent l'heure limite de désistement, d'avoir jusqu'à midi le mercredi suivant le jour des présentations pour remplacer ce candidat.

20. Que l'article 44 soit amendé afin de préciser que les sondages ne sont pas autorisés dans un rayon de 500 mètres de tout bureau de scrutin, bureau spécial de scrutin ou bureau d'un président d'élection.

21. Que le paragraphe 50(4) soit amendé de façon à préciser qu'aucune personne ne peut afficher ni exhiber aucun matériel électoral dans un rayon de 500 mètres d'un bureau de scrutin, d'un bureau spécial de scrutin ou du bureau du président d'élection.

22. Que le paragraphe 50(4.1) soit amendé de façon à permettre aux agents du candidat d'utiliser et d'exhiber dans les bureaux de scrutin des chemises d'un format et de couleurs fixés par le Directeur général des élections.

23. Que le paragraphe 58(7) soit amendé de façon à préciser que le Directeur général des élections doit inscrire, après avoir été avisé qu'un rapport du bref a été rempli par le président d'élection, le nom du député élu dans le registre et aussitôt après donner avis du nom du candidat dans la Gazette du Canada.

24. Que l'article 61.2 soit amendé de façon à préciser si le fait de favoriser ou de contrecarrer indirectement l'élection d'un candidat est couvert par les dispositions concernant la période d'interdiction.

25. Que l'article 61.2 soit amendé de façon à préciser que les avis d'ouverture d'un bureau de campagne devraient respecter le format prescrit par le Directeur général des élections.

26. Que l'article 62 soit amendé de façon à préciser que tous les chèques destinés au paiement de dépenses liées à l'organisation ou à l'administration de l'élection soient signés par deux personnes dont une devra être l'agent officiel et l'autre une personne désignée par écrit par le candidat.

27. Que l'article 62 soit amendé afin de préciser qu'une personne ne peut être l'agent officiel que d'un seul candidat et que l'agent principal d'un parti enregistré ne peut être l'agent officiel d'un candidat.

28. Que l'article 72 soit amendé de façon à faire référence au matériel « qui indique un soutien ou une opposition à un parti politique enregistré ou à l'élection d'un candidat ».

29. Que l'article 82 soit amendé afin de supprimer toute référence à l'article 72.

PROJET DE LOI C-79

30. Que les dispositions du projet de loi C-79 concernant le mécanisme de votation des Canadiens résidant à l'étranger soient modifiées comme suit afin :

- de remplacer, en ce qui touche les électeurs des Forces canadiennes, dans les *Règles électorales spéciales*, toute référence au numéro d'assurance sociale par l'expression « numéro matricule »;

- de faire coïncider la date limite de désignation des scrutateurs centraux, par les partis politiques concernés, avec celle des recenseurs urbains;

- de permettre au Directeur général des élections de choisir et de nommer des équipes de scrutateurs centraux éventuellement nécessaires après l'expiration du délai susmentionné;

- de faire en sorte que toute équipe supplémentaire de scrutateurs centraux, nommés par le Directeur général des élections, soit constituée par groupes de deux personnes d'allégeance politique différente;

- d'imposer une période maximale d'admissibilité des Canadiens qui résident à l'étranger afin que seuls les Canadiens qui participent et s'intéressent activement aux affaires du Canada puissent exercer leur droit de vote.

LOI SUR LA RÉVISION DES LIMITES DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

31. Que la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifiée afin de :

    - refléter avec exactitude le rôle du Directeur général des élections visant à fournir une aide technique et administrative aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales;

    - transférer du Conseil du Trésor au Directeur général des élections la responsabilité d'approuver les taux de rémunération et les conditions d'emploi du personnel embauché par les commissions;

    - permettre la rémunération des membres des commissions selon un taux horaire lorsque l'indemnité journalière n'est pas applicable;

    - préciser qu'une ordonnance de représentation ne sera pas rédigée avant que les rapports de toutes les commissions soient définitifs;

    - reconnaître que les décisions des commissions de délimitation des circonscriptions électorales seront finales et n'exigeront aucune discussion ou approbation par le Parlement.

Chapitre 1

Introduction

INTRODUCTION

Dans les rapports que j'ai présentés en 1984 et 1985 au Parlement, je faisais part de mes craintes profondes, craintes que j'éprouve d'ailleurs toujours aujourd'hui, de conflits possibles entre la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi électorale du Canada*.

Lors des élections générales de 1984 et de 1988, j'ai reçu un grand nombre de plaintes de Canadiens qui avaient été privés de leur droit de vote, droit garanti par l'article 3 de la *Charte*. Nombre d'entre elles portaient sur la privation du droit de vote pour des raisons administratives, c'est-à-dire la carence de notre système électoral fédéral qui ne prévoit aucun mécanisme grâce auquel les personnes ayant qualité d'électeur peuvent voter dans des circonstances particulières, par exemple les Canadiens qui vivent temporairement à l'étranger. D'autres personnes se sont plaintes de la trop grande rigidité de la méthode d'inscription des électeurs, et de la trop courte période durant laquelle on peut ajouter des noms à la liste électorale.

Il ne fait aucun doute, dans mon esprit, que les Canadiens tiennent à leur droit de vote comme à la prunelle de leurs yeux. Ce n'est toutefois que lorsqu'ils perdent ce droit ou qu'ils sont menacés de le perdre qu'ils se rendent compte de son importance.

C'est donc avec une grande satisfaction que j'ai accueilli la publication par le gouvernement du *Livre blanc sur la réforme de la loi électorale* en 1986, suivi en juin 1987 du projet de loi C-79, *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois à cet égard*.

S'il est vrai que le *Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale* et le projet de loi C-79 ont tenu compte, dans une large mesure, des préoccupations soulevées par la privation administrative du droit de vote, il n'en demeure pas moins que la *Loi électorale du Canada n'a pas* été amendée avant l'élection générale de 1988, ce qui a donc provoqué un nombre particulièrement élevé de plaintes au cours de cette élection de la part d'électeurs ayant perdu leur droit de vote, et même un certain nombre de contestations devant les tribunaux. Qui plus est, certaines anomalies contenues dans la *Loi* au sujet des dépenses d'élection n'ont pu être réglées à temps avant la 34e élection générale.

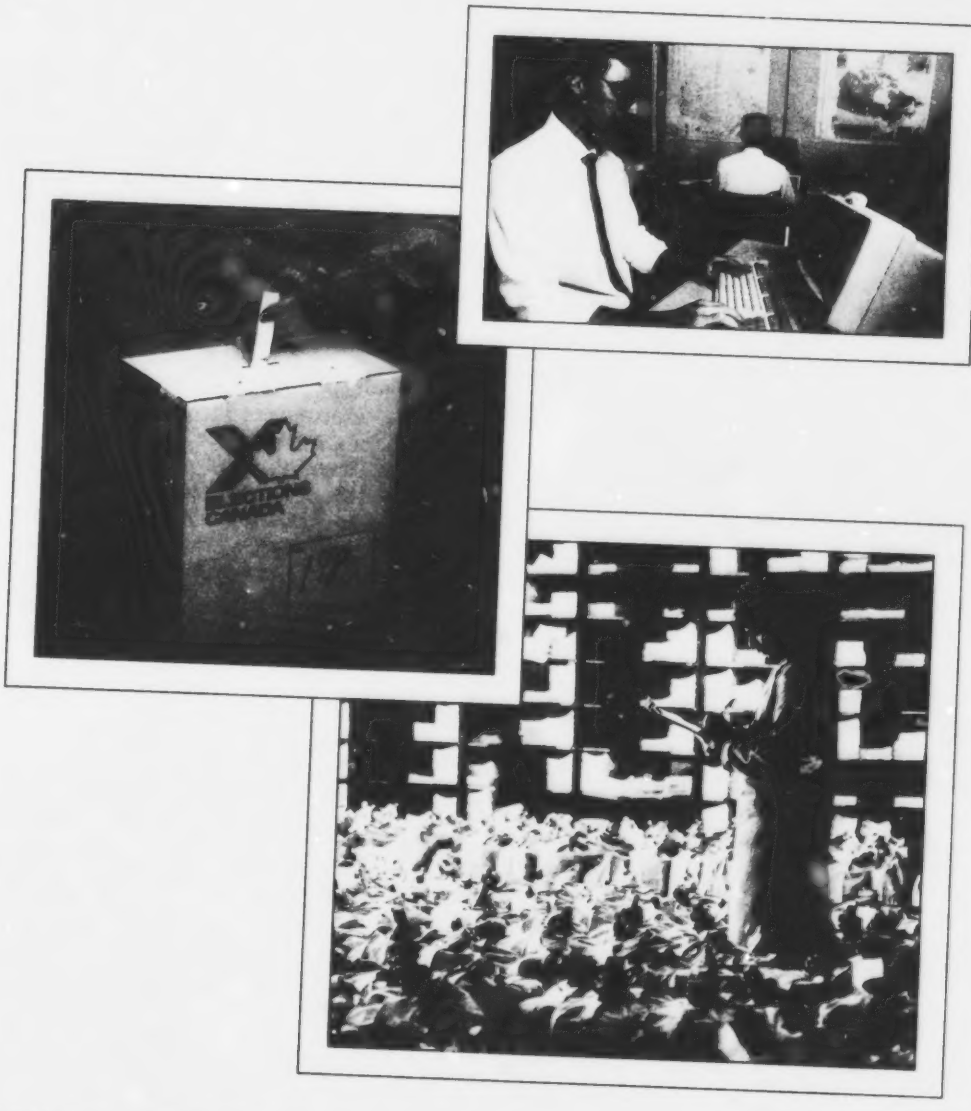
Il est devenu urgent aujourd'hui d'agir. Afin d'éviter d'autres contestations devant les tribunaux fondées sur la *Charte*, de donner aux électeurs des chances normales d'exercer leur droit de vote et de pouvoir ainsi voter lors des prochaines élections partielles ou d'une autre élection générale, il est essentiel que le Parlement agisse sans plus tarder et adopte les propositions destinées à améliorer la législation canadienne touchant les élections.

Le présent rapport donne le détail de tous les travaux effectués par mon Bureau depuis mon dernier rapport au Parlement en 1986, ainsi que mes recommandations, sur lesquelles j'ai mûrement réfléchi, en vue de modifier la *Loi*. J'espère avoir la possibilité, en temps voulu, d'expliquer ces recommandations aux membres du Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure.

Puisque le présent rapport est le dernier que je remets au Parlement, je voudrais profiter de l'occasion pour exprimer ma reconnaissance d'avoir pu servir les électeurs de mon pays à ce poste au cours des 22 dernières années.

Chapitre 2

L'administration des élections en crise



L'ADMINISTRATION DES ÉLECTIONS EN CRISE

Au cours des quelque seize premières des vingt-deux années durant lesquelles j'ai occupé le poste de Directeur général des élections, mon personnel et moi-même avons dû accomplir des tâches que je qualifierai de «stimulantes et créatrices». Toutefois, le travail que l'on a exigé de mon Bureau et de ses ressources limitées, à compter du milieu de la présente décennie, a aujourd'hui atteint de telles proportions que nous ne pouvons virtuellement plus l'absorber. À moins de se pencher sans plus tarder sur la situation, notre administration jusqu'alors efficace pourrait très vite ne plus être en mesure de suivre le rythme. Dans les paragraphes qui suivent, j'essaie d'expliquer l'origine du problème et d'avancer des solutions.

ORIGINE DU PROBLÈME

Encore avant l'élection de 1984, le Bureau du Directeur général des élections était capable d'absorber la charge de travail et les pressions supplémentaires causées par le déclenchement d'une élection. Au départ, le rôle du Directeur général des élections consistait à superviser le déroulement administratif des élections fédérales et territoriales. En 1970, on lui a ajouté la responsabilité de la tenue d'un registre des partis politiques. Puis, en 1974, on lui a imposé une autre grosse charge de travail, avec l'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection*, qui prévoyait également la création d'un poste de Commissaire avec pour responsabilité, sous ma supervision générale, d'assurer le respect et la mise en application de ces nouvelles dispositions. En 1977, cette responsabilité du Commissaire fut élargie afin d'y inclure *toutes* les dispositions de la *Loi électorale du Canada*.

Un autre changement considérable fut apporté en 1979 avec le transfert, à mon Bureau, de la responsabilité de l'administration de certaines des dispositions de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*. Par la suite, l'adoption en 1983 du projet de loi C-169, entraînant des modifications à certaines des dispositions de la *Loi* concernant les dépenses d'élection, ajoutèrent d'autres responsabilités en raison de la création du poste d'arbitre en matière de radiodiffusion, dont le titulaire doit être nommé par le Directeur général des élections.

On se rend ainsi mieux compte qu'avant l'élection de 1984, les charges supplémentaires auxquelles a dû faire face mon Bureau découlaient, pour la plupart, directement de modifications à la législation ou encore de fonctions supplémentaires prévues par la *Loi* et attribuées au Directeur général des élections. Malgré la nécessité bien évidente de faire appel à des ressources humaines supplémentaires, quoique limitées, afin de faire face à l'augmentation de la charge de travail, la capacité de mon Bureau à respecter son mandat ne fut jamais mise en doute, jusqu'à cette date.

Toutefois, au cours de la période qui s'est écoulée entre les élections de 1984 et de 1988, un certain nombre de facteurs, que je qualifierai volontiers d'*environnementaux*, ont donné naissance à une situation qui risque d'être incontrôlable — à laquelle j'ai fait allusion un peu plus tôt — et qui met aujourd'hui en péril l'efficacité de nos opérations électorales. Je fais ici allusion aux sept facteurs suivants.

1. LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS

Tant que la *Loi électorale du Canada* ne sera pas conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* et que l'on reportera l'adoption des amendements nécessaires , l'intégrité du système électoral sera de plus en plus menacée et, d'autre part, l'orientation sur le plan législatif des opérations électorales risque elle aussi d'être de plus en plus dictée par les décisions prises aux divers paliers du système judiciaire. Durant l'élection de 1988, les principales contestations devant les tribunaux concernant les droits démocratiques des juges, des handicapés mentaux et des détenus des établissements pénitentiaires donnent une bonne idée de la situation chaotique que l'on connaîtrait si l'on reportait de nouveau les mesures législatives.

En dehors des questions concernant le droit de vote, dont nous avons déjà parlé, les dispositions de la *Charte* touchant les droits démocratiques, les droits à l'égalité et la liberté d'expression ont toutes été soulevées à propos de questions portant respectivement sur l'absence de mécanismes permettant le vote pour les Canadiens vivant à l'étranger, le traitement inégal des électeurs des secteurs urbains et ruraux dans le système d'inscription des électeurs et l'absence de contrôle sur la publicité effectuée par des tiers au moment de l'élection. Toutes ces questions doivent être réglées le plus rapidement possible.

2. DÉCISIONS JUDICIAIRES

J'ai déjà indiqué que la *Loi électorale du Canada* est de plus en plus contestée devant les tribunaux, la plupart du temps en raison des lacunes toujours pas réglées con-

cernant les questions liées à la Charte auxquelles il est fait allusion un peu plus haut. Les tribunaux auront toujours un rôle essentiel à jouer pour garantir l'intégrité de notre législation électorale. Toutefois à mon avis, c'est au Parlement et non aux tribunaux de régler les nombreuses lacunes que contient la *Loi électorale du Canada* que nous connaissons déjà.

À défaut d'apporter des amendements à la *Loi électorale*, nous risquons d'une part de placer un fardeau inutile sur les tribunaux et d'autre part de nous retrouver devant un jugement d'un tribunal imposant une politique ou bien une orientation administrative contraire à l'intention du Parlement. Je pense donc que le Parlement doit absolument préciser son intention par l'adoption d'amendements à la *Loi* et ce, sans plus tarder, si l'on veut remettre à sa vraie place le rôle des tribunaux dans le système électoral.

3. *LÉGISLATION ÉLECTORALE*

Au cours de la dernière période électorale, l'incertitude du résultat des contestations devant les tribunaux a pesé très lourd sur un système administratif fonctionnant déjà à pleine capacité et qui n'aurait peut-être pas pu réagir adéquatement si des décisions différentes avaient été rendues ou si d'autres contestations attendues devant les tribunaux s'étaient matérialisées.

Au cours de la dernière élection, les nombreuses dispositions à la fois inadéquates et archaïques de la *Loi électorale du Canada* ont fortement découragé ceux qui ont essayé de mettre en application une loi dépassée, tout en essayant de trouver des solutions aux problèmes actuels et pratiques auxquels sont confrontés électeurs, candidats et partis politiques confondus. J'ai, d'autre part, trouvé difficile de justifier mes responsabilités légales consistant à assumer l'application de certaines dispositions de la *Loi* déjà reconnues peu réalistes et injustes, par exemple l'interdiction de la vente d'alcool durant les heures d'ouverture du scrutin.

L'intégrité du système électoral canadien repose, dans une large mesure, sur le respect de la loi. Si la population perd ce respect simplement parce que l'on n'apporte pas les modifications nécessaires à la *Loi électorale du Canada*, il faudra alors peut-être beaucoup de temps avant qu'elle ait de nouveau confiance dans le système électoral.

Le projet de loi C-79, qui est allé jusqu'en deuxième lecture au cours de la 33e Législature, mais qui a expiré au Feuilleton, aurait réglé plusieurs des difficultés et neutralisé certaines des contestations devant les tribunaux qui ont rendu l'administration de la dernière élection générale beaucoup plus difficile que toute autre.

4. *PRESSION DU PUBLIC*

Le Parlement ayant été dissout, le Bureau du Directeur général des élections (Élections Canada) est ainsi devenu le point de convergence, durant la dernière élection générale, des particuliers et des groupes sur lesquels la *Loi électorale* avait des effets préjudiciables et qui, pour d'autres raisons, ont connu des problèmes auxquels la *Loi* ne pouvait apporter des solutions. C'est ainsi que nous avons reçu plusieurs milliers de coups de téléphone et de lettres, non seulement durant la période électorale elle-même, mais également par la suite, à propos de questions touchant la *Loi* qui relèvent en fait du Parlement. C'est ainsi que le Directeur général des élections est devenu le défenseur *de facto* du Parlement à propos de plaintes du public portant sur les carences de la *Loi*, lesquelles ne peuvent être réglées *que* par le Parlement et qui, dans de nombreux cas, l'auraient été après l'adoption du projet de loi C-79.

Je crois bien que même si des amendements à la *Loi* étaient adoptés afin de régler nombre de ces problèmes, le Directeur général des élections continuerait d'être l'objet de pressions de la part de groupes et de particuliers à l'avenir. Cette situation est peut-être causée par plusieurs facteurs. Tout d'abord, la *Charte canadienne des droits et libertés* a créé un environnement sain dans lequel les Canadiens défendent beaucoup plus activement leurs droits et contestent les lois ou bien l'application des lois qui, d'après eux, devraient être modifiées. Ensuite, il a été fortement question dans les médias de la *Loi électorale du Canada*, avec tous ses problèmes inhérents, durant l'élection de 1988, et les contestations à la *Loi* ont été axées sur le Directeur général des élections, cible facilement repérable. Aujourd'hui encore, alors que nous avons un nouveau Parlement, mon Bureau ne cesse d'être l'un des principaux points de mire de plaintes concernant la législation en question, et je suis convaincu que cette pression de plus en plus forte exercée par la population va énormément taxer les ressources de mon Bureau, quels que soient les changements apportés à la *Loi*.

5. *COMMUNICATIONS*

Contrairement aux statuts d'autres organismes, la *Loi électorale du Canada* ne fait pratiquement aucune allusion au mandat du Directeur général des élections visant à informer la population, les candidats, les partis politiques et le personnel électoral. La loi comporte uniquement des dispositions sur l'affichage périmé d'avis publics, comme la proclamation et l'avis d'un scrutin dans les bureaux de poste, et l'envoi de certains documents d'élection, comme les listes d'électeurs et les avis de recensement, par l'intermédiaire du président d'élection.

Ainsi, l'une des principales tâches qui demande beaucoup de temps et que nous devons effectuer aussi bien avant que pendant ou après une élection générale, consiste à communiquer avec les électeurs, y compris à

faire face aux pressions du public dont j'ai déjà parlé. Des mesures spéciales ont dû être prises afin de répondre à la quantité de demandes de renseignements que nous recevons et dont il est question au chapitre 4 du présent Rapport. Il faut ainsi consacrer énormément de ressources dans le but d'informer la population, les candidats et les partis politiques à propos de leurs droits démocratiques et des divers aspects du système électoral. On y parvient grâce à la rédaction de publications, aux relations avec le public et les médias, à la publicité et à la préparation de documents conçus à l'intention de groupes ayant des besoins spéciaux, par exemple les néo-Canadiens et les étudiants. Tout ceci exige beaucoup de préparation en dehors de la période électorale proprement dite et exerce énormément de pression sur le très petit nombre d'employés permanents de mon Bureau.

Il est évident que tout ce qui touche aux communications fait partie intégrante du processus démocratique actuel et est absolument indispensable. Il est par conséquent urgent de donner au Directeur général des élections, dans la *Loi électorale du Canada*, un mandat très précis dans ce domaine. À moins d'avoir la mesure législative appropriée, comme cela est d'ailleurs proposé dans le projet de loi C-79, le niveau des services offerts à la population, aux médias, aux candidats, aux députés et aux partis politiques pourrait très bien diminuer sous les pressions.

6. TECHNOLOGIE

L'administration des élections est devenue de plus en plus difficile et coûteuse du fait que la *Loi électorale du Canada* est maintenant dépassée depuis longtemps par la technologie et que la mise à jour naturelle de la législation n'a cessé d'être retardée. Il suffit de citer un exemple, celui des boîtes de scrutin en carton qui sont utilisées depuis plusieurs années à l'occasion d'élections provinciales et territoriales en Ontario, au Québec, au Manitoba, dans les Territoires du Nord-Ouest et à l'Île-du-Prince-Édouard, et qui n'ont servi au niveau fédéral (en Ontario et au Québec) que lors de l'élection de 1988, en raison d'une pénurie des boîtes métalliques lourdes et coûteuses, toujours exigées par la *Loi*.

Malgré les carences législatives, j'essaie, chaque fois que possible, de faire face aux exigences technologiques de plus en plus grandes. Après l'élection de 1984, environ 35 systèmes électoraux internes ont été informatisés, ce qui a permis de remplacer ou de compléter des systèmes manuels en place depuis des décennies. Les 295 présidents d'élection ont reçu des terminaux pour la durée de l'élection de 1988; l'équivalent de 36 000 lettres ont ainsi circulé entre Ottawa et les présidents d'élection, ce qui a permis d'avoir des communications simultanées et exactes avec tous les présidents d'élection et d'économiser plusieurs milliers de dollars en frais de poste, de messageries et de télécommunications. Tous ces développements technologiques, s'ils sont bénéfiques, ont entraîné d'énormes pressions sur mon personnel qui, malgré qu'il soit restreint, doit à la fois tenir à jour les systèmes permanents et en élaborer de nouveaux en fonction de la nouvelle technologie.

7. RESSOURCES

Je n'ai cessé de faire allusion aux répercussions de la charge de travail permanente et de plus en plus grande que doit absorber mon personnel restreint, à propos duquel les ressources financières et humaines sont contrôlées par le Conseil du Trésor. Il faudrait faire la distinction entre ce personnel restreint et les ressources humaines et financières que je peux engager à des fins très particulières, pour faire face à des besoins *temporaires*, conformément au pouvoir qui m'est conféré par les paragraphes 5(3) et (4) et 61(15) de la *Loi électorale du Canada*, qui sont toujours satisfaisantes.

Le problème le plus critique concerne les ressources dont nous avons besoin de façon permanente et dont l'attribution relève du Conseil du Trésor. J'y ai fait pour la première fois allusion dans mon *Rapport de 1985 au Parlement proposant des modifications à la Loi électorale*, question qui ne fut pas traitée dans le projet de loi C-79 et qui est donc restée lettre morte. En somme, alors que l'on attend de lui qu'il réponde constamment aux pressions auxquelles il est soumis, lesquelles comme je l'ai déjà indiqué n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, mon Bureau doit fonctionner depuis plusieurs années sans le personnel permanent qu'il lui faudrait.

Devant les difficultés répétées que je ne cesse de rencontrer lorsque je veux obtenir des ressources permanentes pour faire face à la demande, j'en déduis que la survie d'un certain nombre des fonctions principales de mon Bureau sont sérieusement menacées. Par exemple, tous les systèmes électoraux informatisés permanents qui ont été élaborés et financés entièrement en vertu de l'autorité légale avant et pendant l'élection de 1988, en sont maintenant à un point où ils constituent une base opérationnelle permanente pour l'administration à long terme des élections. Dans un tel cas, les ressources humaines et financières nécessaires ne peuvent pas être jugées temporaires et, par conséquent, ne peuvent être financées en vertu de mon autorité légale, telle qu'elle est actuellement définie. En conséquence, et bien qu'il soit un organisme relevant du Parlement, mon Bureau est à la merci du Conseil du Trésor pour obtenir les ressources dont il a besoin afin de maintenir en état le système informatisé. Si le Conseil refuse d'accorder les ressources en question, ou bien si un programme gouvernemental de restrictions des dépenses imposait un gel ou une réduction des ressources, mon Bureau et l'avenir de l'administration des élections pourraient bien se retrouver face à une crise.

Je tiens à préciser qu'au cours des six dernières années, soit depuis l'exercice financier 1983-1984, mon personnel composé de 51 employés, dont deux postes prévus par la *Loi*, le mien et celui du Directeur général adjoint des élections, n'a *pas* été augmenté et ce, malgré de nombreuses demandes présentées au Conseil du Trésor pour obtenir des ressources permanentes supplémentaires qui nous permettraient de faire face à la charge de travail permanente de plus en plus grande.

Si l'on ajoute à cela le fait que je suis extrêmement préoccupé par les restrictions que l'on impose au Directeur général des élections dans la gestion des ressources permanentes essentielles à son Bureau, j'ai énormément de difficulté à comprendre comment le Parlement peut continuer à tolérer que le gouvernement contrôle des ressources aussi fondamentales que celles-ci et, par conséquent, l'administration du système électoral. Je prie donc instamment le Parlement de rectifier ce qui est devenu une situation indéniable et de confier la responsabilité de toutes les ressources humaines, financières et matérielles nécessaires au Directeur général des élections sous l'autorité exclusive du Parlement. Pour que ces ressources soient bien gérées, il faut non seulement que le Directeur général des élections soit toujours directement responsable envers le Parlement, et uniquement envers lui, mais qu'une vérification exhaustive par le Vérificateur général soit exigée tous les ans ou tous les deux ans.

Chapitre 3

Principales activités depuis le dernier rapport (1986)

PRINCIPALES ACTIVITÉS DEPUIS LE DERNIER RAPPORT (1986)

RÉVISION DES LIMITES DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

Commencé en mai 1986, le rajustement des limites des circonscriptions électorales s'est achevé le 13 juillet 1987 par la proclamation de l'Ordonnance de représentation, conformément à l'article 23 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, en vertu duquel les nouvelles limites sont en vigueur un an après cette date. Cela signifie que les nouvelles limites des circonscriptions électorales étaient applicables lors de la 34e élection générale puisque le Parlement a été dissout après le 13 juillet 1988. Le nombre de sièges est donc passé à 295.

Il importe de remarquer que les commissions de délimitation des circonscriptions électorales ont achevé leurs travaux un mois avant l'échéancier prévu, en mai 1987, et qu'en raison d'une modification du niveau des procédures on a encore économisé du temps au cours de la période pendant laquelle leurs rapports ont été devant le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure de la Chambre des communes. Toutefois, on a gaspillé un temps précieux parce que les présidents d'élection n'ont pas été nommés aussi rapidement que nous l'aurions voulu pour les nouvelles circonscriptions électorales. Pour compenser ce retard, le programme de formation de mon Bureau a dû subir une restructuration considérable qui a entraîné d'importants frais supplémentaires. (La nomination et la formation des présidents d'élection sont abordées plus en détail plus loin dans le présent Rapport.)

Nonobstant la hausse des coûts de formation, le coût total de la redélimitation a diminué considérablement par suite de la suppression, en 1985, de la clause de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* qui exigeait que les descriptions légales et les cartes des limites proposées soient publiées dans certains journaux dans toutes les provinces et dans les Territoires du Nord-Ouest. Au lieu de cela, les cartes et les règles de fonctionnement des commissions de délimitation (mais pas les descriptions légales) ont été publiées dans les journaux, avec des encarts dans les principales provinces, ce qui a encore réduit les coûts de production et d'impression. Certains aspects des programmes de publicité des commissions ont également été normalisés, ce qui a contribué aux économies réalisées.

L'annexe A du présent Rapport contient le sommaire et la ventilation des coûts de l'ensemble du processus de redélimitation.

En règle générale, il faut féliciter les commissions pour leur efficacité et leur rigueur financière. Néanmoins, certains secteurs pourraient faire l'objet d'améliorations, tant sur le plan juridique que sur le plan administratif. À la suite de discussions que j'ai eues avec les présidents des commissions et mon personnel, voici quelques secteurs qui mériteraient d'être améliorés.

1. RÔLE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DANS LE PROCESSUS DE RAJUSTEMENT

Dans la pratique, le Directeur général des élections a, au fil des ans, fourni une aide technique et administrative aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales, évalué leurs comptes et fait les arrangements nécessaires pour assurer leur paiement. Mon personnel a également joué un important rôle de liaison entre les commissions de délimitation des circonscriptions électorales et les institutions fédérales impliquées dans le processus de redélimitation, à savoir le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Statistique Canada et le Conseil du Trésor. Par ailleurs, j'ai élaboré des directives administratives dont se sont servies les commissions pour rationaliser le processus de rajustement des limites, ce qui a entraîné des économies considérables de temps, d'effort et d'argent.

Bien qu'une telle aide soit réellement nécessaire, la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* attribue en fait un rôle très limité au Directeur général des élections et ne reflète en aucune façon la pratique actuelle et récente. Le paragraphe 11(1) de la *Loi* exige que le Directeur général des élections dresse des cartes montrant la répartition de la population, à l'usage des commissions, mais il ne m'oblige en aucune façon à fournir le niveau et l'ampleur de l'aide technique et autre nécessaire pour achever l'exercice. Or, sans cette aide, les commissions en exercice dans les grandes provinces pourraient trouver difficile, voire impossible, d'achever leurs travaux dans les délais imposés par la *Loi*.

En outre, le paragraphe 14(2) de la *Loi* exige que ces commissions indépendantes obtiennent l'approbation

du Conseil du Trésor pour les taux de rémunération et les conditions d'emploi de leur personnel. En réalité, les commissions demandent l'aide de mon Bureau sur ces points et mon personnel a assuré la liaison entre les commissions et le Conseil du Trésor. Il serait irréaliste et peu pratique de demander à chaque commission de négocier directement avec le Conseil du Trésor, comme la *Loi* semble le laisser entendre. En outre, bien que les commissions fixent les taux de rémunération avec l'approbation du Conseil du Trésor, c'est mon Bureau qui, en vertu du paragraphe 28(1), doit étudier et évaluer les comptes des commissions.

Après avoir mûrement réfléchi, les présidents des commissions et moi-même sommes d'avis que la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* devrait être modifiée afin de refléter le rôle et les fonctions réelles du Directeur général des élections dans le processus de redistribution et de donner au Directeur général des élections le pouvoir de fixer les taux de rémunération et les conditions d'emploi du personnel des commissions.

2. *LA RÉMUNÉRATION DES MEMBRES DES COMMISSIONS*

Les dispositions de l'article 9 de la *Loi* ont besoin d'être mises à jour afin de refléter la tendance croissante constatée parmi les membres des commissions qui exécutent des travaux connexes en dehors des heures réelles des réunions des commissions. Un tel travail, qui devrait être rémunéré convenablement selon un taux horaire, est difficile à intégrer dans le système des indemnités journalières prévu à l'article 9. Cet article devrait donc offrir une plus grande souplesse pour le calcul de la rémunération des membres des commissions.

3. *LA PARTICIPATION DU PARLEMENT AU PROCESSUS DE REDISTRIBUTION*

En 1964, en votant la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, le Parlement a adopté les principales caractéristiques du système australien de rajustement des limites des circonscriptions électorales. L'une de ces caractéristiques est le recours à des commissions indépendantes non-partisanes pour redélimiter les circonscriptions électorales après des audiences publiques.

Depuis lors, les législateurs des deux pays ont adopté des modifications à leurs lois respectives, mais les changements apportés en Australie ont été beaucoup plus importants que ceux effectués au Canada. Il faut se rappeler que, pendant les travaux de la 33e Législature, la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* a été modifiée en vue de renvoyer le rapport final de chaque commission devant un comité pour étude, au lieu d'en faire l'objet d'un débat à la Chambre des communes, comme c'était le cas précédemment. En outre, alors que la période prévue pour le débat à la Chambre n'avait pas de limite, le comité établi par la Chambre des communes pour étudier les rapports des commissions doit maintenant achever son travail dans les trente (30) jours.

Après l'examen du rapport d'une commission par le comité, un exemplaire des objections soulevées par les membres et un exemplaire des procès-verbaux des travaux du comité à cet égard doivent être transmis à la commission concernée qui doit en disposer. L'expérience démontre que cette étape donne lieu à très peu de nouveaux changements. Si l'on considère que, à ce stade, le public a largement participé au processus, y compris les députés et les organismes politiques, on peut mettre en doute l'utilité du renvoi du rapport pour examen devant la Chambre ou l'un de ses comités.

Lors de chaque redélimitation des circonscriptions électorales, des critiques sont émises à propos de la longueur du processus. Étant donné que le public doit se voir offrir la possibilité de contribuer — et j'ose espérer que cette pratique continuera — le processus est forcément long. Toutefois, la suppression de cette dernière étape permettrait d'économiser au moins deux mois dans le processus global.

Le Parlement voudra donc peut-être étudier un amendement semblable à celui qui a été adopté par le Parlement australien en 1983, stipulant que les décisions des commissions sont finales sans nécessiter de débat devant le Parlement ou l'approbation de ce dernier.

4. *L'ORDONNANCE DE REPRÉSENTATION*

Après les commentaires émis par les députés à propos des décisions des commissions et l'étude des objections par les commissions elles-mêmes, la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* exige que le Directeur général des élections prépare un projet d'ordonnance de représentation contenant les descriptions légales de toutes les circonscriptions électorales. On m'a avisé que les dispositions actuelles du paragraphe 22(1) de la *Loi*, prises séparément, peuvent être interprétées de façon à signifier qu'une ordonnance de représentation doit être rédigée apres l'achèvement du rapport de *chaque* commission et non, comme c'était l'intention, après avoir obtenu *tous* les rapports des commissions. Une simple modification à la *Loi* remédierait, à mon avis, à la possibilité d'une telle interprétation erronée.

RECOMMANDATIONS

Que la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales *soit modifiée afin de :*

1. *refléter avec exactitude le rôle du Directeur général des élections visant à fournir une aide technique et administrative aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales;*

2. *transférer du Conseil du Trésor au Directeur général des élections la responsabilité d'approuver les taux de rémunération et les conditions d'emploi du personnel embauché par les commissions;*

3. *permettre la rémunération des membres des commissions selon un taux horaire lorsque l'indemnité journalière n'est pas applicable;*

4. *préciser qu'une ordonnance de représentation ne sera pas rédigée avant que les rapports de toutes les commissions soient définitifs;*

5. *reconnaître que les décisions des commissions de délimitation des circonscriptions électorales seront finales et n'exigeront aucune discussion ou approbation par le Parlement.*

LE PROGRAMME DE CARTOGRAPHIE DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

1. CARTES DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

L'article 26 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* exige que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources imprime des cartes, en collaboration avec mon personnel, une fois que les rapports des commissions de délimitation des circonscriptions électorales sont définitifs. Le programme de cartographie exécuté par mon Bureau consiste à compiler et à imprimer quatre catégories de cartes décrivant les limites des circonscriptions fédérales : une pour l'ensemble du Canada; une pour chaque province et territoire; une pour chaque ville couvrant plus d'une circonscription; et une pour chaque circonscription.

À la suite de la récente redistribution, nous avons fourni du personnel au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources qui a ensuite préparé les cartes. Mon personnel a également effectué un contrôle de la qualité, réglé les questions concernant les limites et rédigé les descriptions légales. Le programme de cartographie a été achevé au début de décembre 1987.

Dans le passé, les cartes des circonscriptions étaient distribuées par mon Bureau et par le Bureau des cartes du Canada du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Comme suite à une entente intervenue avec ce Ministère, ces cartes sont maintenant distribuées exclusivement par mon Bureau. Les députés et les partis politiques représentés à la Chambre des communes ont été informés en temps voulu de ma politique de distribution.

2. CARTES DES SECTIONS DE VOTE

Une fois les nouvelles limites des circonscriptions établies, l'une des premières tâches confiées à chaque président d'élection dès sa nomination consistait à tracer les nouvelles limites des sections de vote pour sa circonscription. Mon Bureau s'est attelé par la suite à l'immense tâche qui consistait à tracer les cartes des limites de ces sections de vote. L'électeur ne saisit peut-être pas très bien les répercussions d'une telle tâche. Elle a impliqué la préparation de 1 100 cartes englobant 52 000 sections de vote. Il convient de faire remarquer qu'il faudrait normalement deux ans pour réaliser un tel programme de cartographie après une redistribution, mais qu'en raison de l'imminence de l'élection générale fédérale et de la nomination tardive des présidents d'élection, mon personnel s'est vu forcé d'achever la cartographie des nouvelles sections de vote fédérales en 10 mois. Les cartes des sections de vote étaient prêtes en août 1988.

TRANSPOSITION DES RÉSULTATS DE L'ÉLECTION GÉNÉRALE DE 1984

L'alinéa b) des Règles (4) et (68) de l'annexe A de l'article 18 de la *Loi électorale du Canada* stipule que, lorsque les limites d'une circonscription électorale ont changé depuis l'élection précédente, le président d'élection doit déterminer, avec mon assentiment, quels candidats ou personnes ont le droit de désigner les recenseurs urbains et les agents réviseurs lors de la première élection générale tenue en vertu de la nouvelle carte électorale. Par conséquent, lors de la 34e élection générale, la plupart des présidents d'élection et moi-même avons dû mettre en application l'alinéa susmentionné. Seulement 13 circonscriptions électorales n'étaient pas concernées puisque leurs limites n'avaient pas changé par suite de la redistribution.

Dans de telles circonstances, la politique suivie depuis fort longtemps veut que l'on accorde le droit de désigner ces agents d'élection à un représentant de chacun des deux partis politiques qui auraient obtenu le plus grand nombre de suffrages lors de l'élection générale précédente, *si elle avait eu lieu dans le cadre des limites des nouvelles circonscriptions électorales*. Cette approche semble respecter pleinement l'esprit de la *Loi* tout en étant juste pour toutes les parties concernées. Pour procéder au calcul que nous venons de mentionner, il a fallu transférer par ordinateur, aux nouvelles circonscriptions électorales, les résultats de l'élection générale de 1984. Cet exercice est connu sous le nom de transposition des votes. Aux fins de la transposition, un suffrage accordé au candidat d'un parti donné a été considéré comme un suffrage accordé à ce parti. Il a fallu également transposer le nombre d'électeurs figurant sur la liste électorale de chaque section de vote.

Le siège national de chacun des partis représentés à la Chambre des communes a reçu un exemplaire de l'imprimé informatique pour chaque province. Une copie gratuite de la bande informatique a également été mise à leur disposition.

Les renseignements fournis par la transposition des votes se sont révélés utiles, sinon essentiels, à des fins

autres que la nomination des recenseurs et des agents réviseurs, même si c'était évidemment son but premier. Pour les présidents d'élection, la transposition a été d'une valeur inestimable pour fixer les nouvelles limites des sections de vote. En outre, les partis politiques se sont servis des renseignements pour réorganiser leurs associations de circonscription et pour étudier les profils de votation et faire des prévisions pour l'élection générale. En outre, les médias ont trouvé les renseignements très utiles pour leurs analyses. Ces utilisations sont peut-être secondaires et n'ont peut-être pas été prévues, mais elles illustrent néanmoins la valeur du processus de transposition pour toutes les parties concernées.

INDICATEURS DES RUES ET GUIDE DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES FÉDÉRALES

Le *Guide des circonscriptions électorales fédérales* et les *Indicateurs des rues* sont des documents exigés en vertu des *Règles électorales spéciales* de la *Loi électorale du Canada* pour aider à recueillir les suffrages du personnel militaire, des fonctionnaires et de leurs personnes à charge à l'étranger. Ces documents permettent d'identifier facilement la circonscription électorale dans laquelle se trouve une adresse donnée. Ils doivent être révisés après chaque redélimitation des circonscriptions électorales.

Par le passé, ils étaient rédigés par Statistique Canada à partir des données tirées du recensement, sans l'aide de mon personnel. La même procédure a été suivie pour la préparation de la nouvelle édition du *Guide des circonscriptions électorales fédérales* après la récente redistribution, et le Guide a été publié à l'été 1988. Statistique Canada a également préparé une version préliminaire des *Indicateurs des rues* mais, pour la première fois, mon Bureau a préparé sa propre version à l'aide des données obtenues lors de la délimitation des sections de vote. Nous continuerons à mettre à jour les *Indicateurs des rues* au besoin jusqu'à la prochaine redélimitation.

Puisque les *Règles électorales spéciales* exigent que le *Guide* et les *Indicateurs des rues* soient publiés, et puisque mon Bureau dispose maintenant d'un programme informatique capable de produire ces documents, il est probable que les éditions futures seront entièrement produites par Élections Canada.

ÉLECTIONS PARTIELLES

Au cours de la période qui s'est écoulée entre la publication de mon Rapport de 1986 au Parlement et la 34e élection générale, six élections partielles ont eu lieu : deux le 29 septembre 1986 dans les circonscriptions électorales de Pembina (Alberta) et de Saint-Maurice (Québec); trois le 20 juillet 1987 dans les circonscriptions électorales de Yukon, de Hamilton — Mountain (Ontario) et de St. John's-Est (Terre-Neuve); et la sixième le 20 juin 1988 dans la circonscription de Lac-Saint-Jean (Québec). Pour ces élections partielles, des Rapports ont été publiés par bureau de scrutin en vertu des exigences de l'alinéa 58(9)b) de la *Loi électorale du Canada*.

1. ADMINISTRATION

Au total, 30 candidats se sont présentés : 12 lors des élections partielles de 1986, 14 en 1987 et 4 au Lac-Saint-Jean en 1988. Dans le but d'assurer que la *Loi électorale du Canada* soit respectée, un séminaire d'information sur les dispositions législatives concernant les dépenses d'élection a été organisé dans chaque circonscription électorale en cause plusieurs semaines avant le jour du scrutin. Les participants à ces séminaires étaient généralement les agents officiels ou les vérificateurs des candidats ou les candidats eux-mêmes.

Dans chaque circonscription électorale, un modeste programme d'information des électeurs a été mis sur pied sous la forme de communiqués, qui ont été distribués à tous les médias locaux et de cartes d'information des électeurs qui ont été placées à des endroits stratégiques dans toutes les circonscriptions concernées. La participation électorale a varié de 51,4 p. 100 dans Pembina à 65,2 p. 100 au Yukon.

Les plaintes traitées par le Commissaire aux élections fédérales à propos d'infractions présumées sont mentionnées dans la section du présent rapport qui traite de l'observation et de l'application de la *Loi*.

2. INVOCATION DES POUVOIRS SPÉCIAUX

Au cours de la plupart des élections, le Directeur général des élections est appelé à invoquer ses pouvoirs spéciaux en vertu du paragraphe 4(2) de la *Loi électorale du Canada* pour faire face à des circonstances inhabituelles ou imprévues. J'ai invoqué ces pouvoirs discrétionnaires en autorisant le président d'élection du Yukon à prolonger de cinq jours la période de recensement dans une section de vote et à reporter d'une journée la date limite de révision des listes électorales préliminaires dans toutes les sections de vote rurales.

3. CONTESTATION DEVANT LES TRIBUNAUX

Au cours de l'élection partielle de 1987 dans St. John's-Est, deux personnes dont le nom ne figurait pas sur la liste électorale officielle ont déposé une requête en Cour fédérale. Ces personnes avaient communiqué à l'origine avec mon Bureau, après la fermeture de la liste, pour essayer de me convaincre d'exercer mes pouvoirs discrétionnaires en vertu du paragraphe 4(2) de la *Loi électorale du Canada*, en vue de prolonger la période de révision des listes électorales. Dans les circonstances, j'ai jugé bon de ne pas invoquer ces vastes pouvoirs d'urgence. Mon refus a déclenché la requête en Cour fédérale qui a été rejetée le jour de l'audience. Dans son jugement, la Cour a renforcé ma position à l'effet que les dispositions du paragraphe 4(2) ne devraient être utilisées que dans des cas particuliers où les faits révèlent une situation qui n'est pas envisagée par la *Loi*.

ÉLECTIONS DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Au cours des deux dernières années, mon Bureau a surveillé l'élection générale à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest en octobre 1987 et une élection partielle en 1988.

Nous avons dirigé ces élections dans le cadre d'une entente avec le Commissaire des Territoires du Nord-Ouest, conformément au paragraphe 112(1) de la *Loi électorale du Canada* et à l'article 209 de la *Loi sur les élections* dans les Territoires. Jusqu'en 1978, mon Bureau dirigeait les élections à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest en vertu de la *Loi électorale du Canada*, modifiée et adaptée pour tenir compte des conditions particulières qui prévalent dans cette région, et le fait depuis lors en vertu de la *Loi sur les élections* adoptée par l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest.

Une nouvelle *Loi sur les élections de 1986* dans les Territoires a été proclamée le 1er avril 1987. Elle a introduit plusieurs concepts nouveaux, notamment des limites aux dons et dépenses d'élection, tout en adaptant les procédures d'élection pour mieux répondre aux conditions locales. Des membres de mon personnel ont participé étroitement aux discussions qui ont abouti à la révision de la *Loi* et ont comparu devant le Comité permanent sur les questions législatives de l'Assemblée législative.

À la suite de la proclamation de la nouvelle *Loi*, des cours de formation destinés aux présidents d'élection des Territoires ont été organisés à Yellowknife, Iqaluit (anciennement Frobisher Bay) et Eskimo Point au cours de l'été 1987. Mon personnel a également contribué à la préparation d'une cassette vidéo destinée aux candidats pour le compte du Bureau du greffier de l'Assemblée législative pour expliquer les dispositions concernant les dépenses d'élection contenues dans la nouvelle législation. La cassette vidéo a été réalisée en plusieurs langues autochtones, ainsi qu'en anglais et en français.

Le 18 août 1987, j'ai émis les brefs d'élection demandant aux 24 présidents d'élection des Territoires d'organiser un scrutin le 5 octobre. À la suite d'une entente avec l'administration des territoires, l'un de mes employés a été détaché à Yellowknife pendant toute la période électorale. Les mises en candidature ont été closes le 7 septembre, date à laquelle 69 candidats avaient déposé leurs documents de présentation. Dans trois circonscriptions, les candidats ont été élus par acclamation. Un recomptage judiciaire a été effectué dans la circonscription de Rae-Lac La Martre. À la suite du retour des brefs, une réunion post-électorale a été organisée avec les présidents d'élection et d'autres personnes intéressées en vue d'identifier les dispositions de la *Loi* et les procédures administratives qui mériteraient d'être améliorées. Mon Rapport au Commissaire des Territoires du Nord-Ouest a été présenté en avril 1988, conformément aux exigences de l'article 163 de la *Loi sur les élections de 1986*.

Un an après l'élection générale, une élection partielle s'est déroulée dans la circonscription électorale de Yellowknife-Sud pour combler un poste devenu vacant par suite de la démission du député en place. Quatre candidats se sont présentés et l'élection s'est déroulée le 31 octobre 1988, avec une participation électorale de 47,2 p. 100.

Ces élections seront peut-être les dernières élections territoriales administrées par mon Bureau, puisque la *Loi sur les élections de 1986* dans les Territoires du Nord-Ouest prévoit la nomination d'un Directeur général des élections par le Commissaire, sur la recommandation de l'Assemblée législative. Je crois savoir que cette nomination sera faite pour la prochaine élection dans les Territoires.

PLANIFICATION POUR LA 34e ÉLECTION GÉNÉRALE

En ce qui concerne l'organisation de la 34e élection générale fédérale, deux facteurs déterminants ont joué un rôle dans les préparatifs de mon Bureau. Le premier a été le moment de la nomination des présidents d'élection. Ce sujet est abordé dans le chapitre 6 du présent Rapport.

Le second a été le *nombre* de circonscriptions électorales en jeu. Bien que la plupart des travaux de planification aient été entrepris comme si la prochaine élection générale devrait se dérouler sur la base des nouvelles circonscriptions électorales créées par l'Ordonnance de représentation du 13 juillet 1987, il s'est néanmoins avéré nécessaire d'élaborer des plans parallèles et de prendre certaines mesures pour envisager la possibilité du déclenchement d'une élection générale le 13 juillet 1988 ou avant. Dans cette éventualité, l'élection aurait évidemment été organisée par l'équipe de présidents d'élection en place (à l'époque) sur la base des 282 anciennes circonscriptions électorales, c'est-à-dire celles qui avaient été établies par l'Ordonnance de représentation de 1976. Ce n'est qu'après le 13 juillet 1988 que nous avons pu abandonner les préparatifs d'une élection selon les anciennes circonscriptions électorales.

Cette incertitude a été aggravée par la question de savoir si la 34e élection générale serait tenue en vertu d'une *législation non modifiée* ou en vertu d'une *Loi électorale du Canada* telle que modifiée par le projet de loi C-79 qui avait été déposé à la Chambre des communes le 30 juin 1987. Une *Loi* modifiée aurait eu des répercussions très importantes sur le matériel de formation, les manuels d'instruction et les formulaires et accessoires d'élection.

Étant donné l'incertitude dans laquelle nous avons dû fonctionner, il a fallu engager certaines dépenses pour se préparer à toutes les éventualités, même si ces dépenses ont naturellement été maintenues au strict minimum.

FORMATION DES PRÉSIDENTS D'ÉLECTION

Étant donné que 253 des 282 présidents d'élection nommés par suite de la redélimitation des circonscriptions n'avaient aucune expérience antérieure à ce poste, mon Bureau a dû entreprendre un programme intensif de formation en vue de la 34e élection générale. Vu le nombre limité d'employés expérimentés à ma disposition et les nombreux autres préparatifs auxquels ces personnes devaient participer, le programme de formation a exigé environ dix mois d'activités intenses.

Il a fallu fixer certaines priorités opérationnelles. Afin que les partis politiques et mon propre Bureau puissent planifier convenablement le déroulement d'une élection sur la base des limites des nouvelles circonscriptions électorales, il était primordial de tracer les limites des nouvelles sections de vote le plus tôt possible. Pour cette raison, j'ai demandé à mon personnel de donner aux nouveaux présidents d'élection, dès la confirmation de leur nomination, une première séance de formation de deux jours portant sur cet élément crucial et très long de leurs fonctions, afin que cet exercice puisse être achevé le plus tôt possible et que les documents puissent être mis à la disposition de toutes les parties concernées. Cette première séance de formation a été suivie plus tard d'un cours de formation plus complet de cinq jours qui a abordé les autres aspects de l'administration d'une élection.

Tel que mentionné précédemment, les deux séries de cours ont représenté dix mois de travail. Cette procédure a eu une incidence importante sur le coût total de la formation, puisqu'il a fallu faire venir chaque président d'élection deux fois à Ottawa. À mon humble avis, cette réalisation en deux temps du programme de formation a cependant été en fait plus efficace.

LIGNES DIRECTRICES EN MATIÈRE DE VÉRIFICATION

Lors de la dernière élection générale, l'Institut canadien des comptables agréés a publié à l'automne 1988 un manuel intitulé : *Guide à l'intention du vérificateur d'un candidat à une élection fédérale*. L'Institut a mis au point le *Guide* en 1986 et 1987, en collaboration avec certains de mes employés. La publication en a cependant été retardée jusqu'au déclenchement de l'élection en octobre 1988, en raison du sort incertain du projet de loi C-79. Mon Bureau en a obtenus par la suite des exemplaires qui ont été distribués à tous les vérificateurs et agents officiels des candidats. Une fois de plus, je dois avouer qu'il est très réconfortant de rencontrer un organisme non politique indépendant, du secteur privé, qui est prêt à collaborer avec mon Bureau dans le but d'apporter son aide et de faciliter l'administration de notre législation électorale.

LE PROGRAMME D'INFORMATION DU PUBLIC

Dans mon dernier Rapport statutaire, j'ai mentionné que, avec l'adoption de la *Charte des droits et libertés* et en particulier de ses articles concernant les droits démocratiques et les droits à l'égalité, les Canadiens en sont venus à exiger les renseignements nécessaires pour exercer leur droit de vote. Par conséquent, au cours des années qui ont suivi l'élection générale de 1984, j'ai recherché les occasions de faire mieux connaître le système électoral fédéral.

1. LE 40e ANNIVERSAIRE DE LA CITOYENNETÉ CANADIENNE

L'une de ces occasions a été le 40e anniversaire de la citoyenneté canadienne qui a été célébré durant toute l'année 1987. Étant donné la relation étroite qui existe entre la citoyenneté et les droits démocratiques garantis par la *Charte*, j'ai décidé de me joindre au Secrétariat d'État pour commémorer cet anniversaire important. J'ai pris part à des cérémonies spéciales sur la citoyenneté, accepté d'être conférencier dans des clubs sociaux, rencontré les maires locaux, visité des écoles et des universités et donné de nombreuses entrevues aux médias. Parmi les présidents d'élection, 43 ont également consacré du temps à promouvoir cet anniversaire.

Conjointement avec les célébrations de cet anniversaire, nous avons publié une trousse pour élection simulée intitulée *Le Canada aux urnes*, destinée à compléter l'enseignement du processus électoral dans les écoles canadiennes. Jusqu'à présent, mon personnel a reçu plusieurs milliers de commandes en provenance des écoles secondaires, des classes du deuxième cycle élémentaire, des cours sur la citoyenneté et des cours d'éducation aux adultes, d'organismes pour les handicapés mentaux, de programmes d'alphabétisation, de corps de cadets et de groupes de scouts et de guides. Il est réconfortant de constater l'intérêt manifesté pour cette trousse de simulation d'une élection et pour son pendant intitulé *Mon copain préféré*, destiné aux enfants des écoles du premier cycle élémentaire. Les deux trousses sont toujours en production et en promotion dans le cadre du programme permanent de communications de mon Bureau.

2. UNE EXPOSITION CONJOINTE AVEC LES ARCHIVES NATIONALES DU CANADA

À la fin de l'année 1986, j'ai proposé à l'Archiviste national que mon Bureau et les Archives nationales du Canada collaborent pour la présentation d'une exposition sur l'histoire des élections fédérales au Canada. L'idée a été acceptée et les négociations et la planification se sont déroulées en 1987 et 1988. L'exposition constitue en fait une entreprise ambitieuse. Nous espérons qu'elle améliorera sensiblement le profil de notre système fédéral auprès du grand public et lui permettra d'apprécier les efforts et la logistique nécessaires pour mener à bien une élection fédérale au Canada. Intitulée « *Les coulisses des*

élections», l'exposition fait partie intégrante de notre stratégie de communication pour informer les Canadiens au sujet de leurs droits démocratiques énoncés dans la *Charte*.

L'exposition a ouvert au public en février 1989 dans l'immeuble des Archives nationales à Ottawa et le restera jusqu'au 21 mai. Une exposition itinérante plus modeste sera présentée à tous les Canadiens par l'intermédiaire du Programme des expositions itinérantes des Archives nationales.

3. *NOUVEAUX DOCUMENTS ET PUBLICATIONS*

En 1988, mon Bureau a produit tout un éventail de nouvelles publications et d'autres documents dans le cadre de notre programme global de communications. La première de ces nouvelles publications a été une brochure intitulée *Votre président d'élection;* elle décrit pour le profane le rôle et les responsabilités du président d'élection. Nous espérons que cette brochure sera également utile à l'avenir aux personnes chargées de faire le choix des personnes à être nommées présidents d'élection.

Le deuxième article nouveau a été la brochure intitulée *Le système électoral du Canada* qui énonce les étapes fondamentales et la structure du système électoral fédéral, depuis des renseignements fondamentaux, comme les raisons pour lesquelles nous votons, jusqu'à une explication du coût des élections. Cette brochure devrait servir de guide pour les personnes intéressées à apprendre notre système et elle pourrait compléter les ouvrages actuellement utilisés dans le système scolaire secondaire.

Les autres documents publiés en 1988 et destinés à aider les candidats, les partis politiques et leurs agents à se conformer aux dispositions de la *Loi électorale du Canada* comportent des listes de contrôle, des lignes directrices sur les dépenses d'élection, un manuel d'information (à l'intention des candidats et des agents officiels) et un vidéo intitulé *Les Règles du jeu*.

4. *TOURNÉE DES MÉDIAS*

En juillet et août 1988, mon personnel et moi-même avons tenu à travers le Canada une série de séances d'information à l'intention des membres des médias pour coïncider avec l'entrée en vigueur de la nouvelle carte électorale le 14 juillet. Les séances d'information ont porté sur la nouvelle carte électorale et sur les points de la *Loi électorale du Canada* qui ont des répercussions importantes pour les partis politiques, les candidats et les électeurs, notamment le financement des élections et le respect et l'application de la *Loi*. Les séances d'information ont été dirigées par certains de mes cadres supérieurs et moi-même et, dans la plupart des villes où nous nous sommes rendus, beaucoup de représentants chevronnés des médias y ont assisté.

CONFÉRENCE DES ADMINISTRATEURS D'ÉLECTION DU CANADA

En juillet 1987, j'ai eu l'honneur d'accueillir la Conférence annuelle des administrateurs d'élection du Canada qui s'est tenue à Ottawa en présence de 28 délégués représentant 12 des 13 secteurs de compétence au Canada; seuls les Territoires du Nord-Ouest n'ont pu envoyer un représentant. La conférence de 1987 a adopté une approche nouvelle et productive en se concentrant sur des thèmes d'intérêt commun pour les participants. En particulier, le financement des élections a émergé comme une préoccupation importante pour tous les secteurs de compétence présents.

Dans cette veine, la Conférence de 1988, organisée par le Directeur général des élections de l'Île-du-Prince-Édouard, a poursuivi la discussion de sujets d'intérêt communs. Ont assisté à cette conférence les représentants des 12 mêmes secteurs de compétence, ainsi que le président du *Council on Governmental Ethics Laws* (COGEL) et des représentants de la *Federal Election Commission* des États-Unis. Les délégués ont abordé les questions du traitement électronique des données, de l'observation et de l'application de loi, des répercussions de la *Charte des droits et libertés* et d'autres sujets ayant trait aux élections.

LA PARTICIPATION INTERNATIONALE

Depuis 1987, mon Bureau a poursuivi son implication avec d'autres nations sous la forme d'une aide directe accordée à d'autres pays, de séances d'information à l'intention des délégations étrangères et d'une participation au sein d'organismes internationaux.

1. *HAÏTI*

En vertu d'une entente entre le ministère des Affaires extérieures, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et mon bureau, une mission canadienne s'est rendue à Haïti en novembre 1986 pour participer aux préparatifs de l'élection présidentielle de 1987. Cette mission comprenait un cadre de mon personnel, un président d'élection chevronné et un expert en législation électorale. La mission a passé une semaine à Haïti pour évaluer les capacités et les besoins en rapport avec l'administration d'élections démocratiques. Le mandat de la mission consistait partiellement à établir des priorités et à estimer dans quelle mesure les Haïtiens pouvaient absorber une aide extérieure pour leurs élections.

Par la suite, en mars 1987, des fonctionnaires haïtiens ont entrepris une session de formation de trois semaines au Canada. Les principaux sujets approfondis ont été la préparation, la coordination et la gestion du processus électoral, la diffusion des renseignements relatifs aux élections, la sensibilisation de l'électorat et la préparation et la rédaction des lois électorales. Par l'intermédiaire de l'ACDI, mon Bureau a ensuite fourni des

fournitures indispensables pour les bureaux de scrutin, comme des boîtes de scrutin et du papier pour les bulletins de vote.

Le Canada fut, par la suite, invité officiellement à envoyer des observateurs lors de l'élection en Haïti. M. Richard Balasko, qui était alors mon chef de cabinet, s'y rendit à titre d'un des représentants du Canada. La mission n'a pas été en mesure de remplir son mandat en raison des flambées de violence. Tout le monde connaît évidemment les événements qui se sont produits en Haïti au cours de cette élection.

2. LE SALVADOR

En réponse à l'invitation lancée par le gouvernement du Salvador, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a désigné le Directeur général adjoint des élections du Canada, M. Ronald A. Gould, comme observateur officiel du Canada lors de l'élection du 20 mars 1988 des représentants à l'Assemblée nationale et de l'élection des édiles municipaux au Salvador. M. Gould avait pour mandat d'observer le processus électoral et de présenter un rapport, ainsi que de porter un jugement indépendant sur la qualité du processus. En avril 1988, il a présenté son rapport officiel de la mission qui a été déposé par la suite au Parlement.

3. PÉROU ET CHILI

En juin 1988, je me suis rendu au Chili, à la demande du ministère des Affaires extérieures, pour une mission de reconnaissance en prévision du plébiscite qui devait se tenir plus tard en 1988 dans ce pays.

J'ai profité d'une escale à Lima (Pérou) pour rencontrer le D[r] Alejandro Bustamante, président du Jury national des élections du Pérou, et échanger des points de vue sur des questions d'intérêt commun, plus particulièrement à propos des dispositions de nos lois respectives concernant le vote par nos concitoyens à l'étranger.

4. COSTA RICA

En octobre 1988, pendant l'élection générale canadienne, je me suis rendu au Costa Rica pour prononcer une allocution sur le système électoral canadien lors de la Conférence annuelle du Centre interaméricain d'assistance et promotion électorale, également appelé CAPEL. Des représentants de 23 pays d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale, ainsi que des Antilles, ont assisté à la conférence.

5. DÉLÉGATIONS DE VISITEURS

Depuis mon dernier Rapport, mon personnel et moi-même avons eu l'occasion de recevoir de nombreux visiteurs et délégations de l'étranger. Parmi eux, figuraient des représentants des pays suivants : République de Trinidad et Tobago; République populaire de Corée; République populaire du Bangladesh; République populaire de Chine; Zanzibar, Tanzanie; Australie; Malaysia; Barbade et Guatemala.

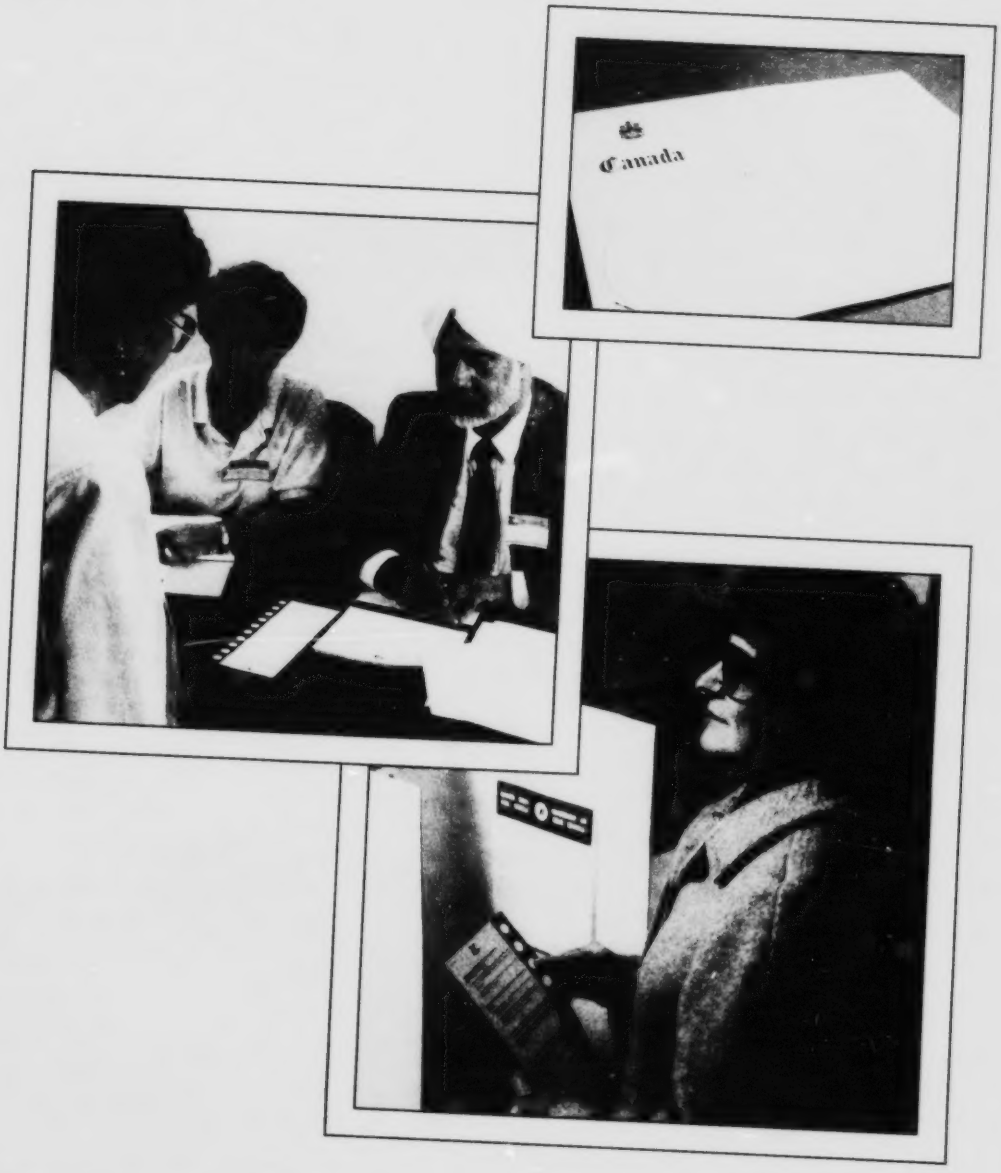
6. ÉTATS-UNIS

En septembre 1987, la conférence annuelle du *Council on Gouvernmental Ethics Laws* (COGEL), dont le siège est aux États-Unis, s'est déroulée pour la première fois en dehors des États-Unis, plus précisément à Québec. À titre de membres actifs de cet organisme, qui se préoccupe de questions comme le financement des campagnes électorales, l'influençage et l'éthique, le Directeur général des élections du Québec et moi-même avons été les hôtes de cette conférence.

En 1987 et 1988, j'ai poursuivi les communications avec la *Federal Election Commission* (FEC) américaine. Mon Bureau a été représenté à des réunions du National Clearinghouse Advisory Panel de la FEC et a participé à des discussions portant sur les normes d'informatisation et le vote des absents. Cette participation a donné lieu à des échanges de vue utiles et enrichissants, surtout à propos des répercussions administratives de certaines dispositions du projet de loi C-79, qui a été déposé à la Chambre des communes en juin 1987.

Chapitre 4

La 34e élection générale



LA 34e ÉLECTION GÉNÉRALE

L'ÉMISSION DES BREFS

La 33e Législature a été dissout le samedi 1er octobre 1988 et des directives m'ont été données en vue d'émettre, le jour même, les brefs ordonnant la tenue d'une élection générale le 21 novembre et de les retourner le 12 décembre. Le jour des présentations a été fixé au 24 octobre. La période de vote en vertu des *Règles électorales spéciales* a débuté le lundi 7 novembre et s'est achevée le samedi 12 novembre. Le vote par anticipation dans les bureaux spéciaux de scrutin s'est déroulé les 12, 14 et 15 novembre.

CANDIDATS ET PARTIS POLITIQUES

Au 21 novembre 1988, 1 574 candidats figuraient sur les bulletins de vote, dont 1 420 étaient parrainés par des partis politiques enregistrés. Trois autres candidats s'étaient retirés de l'élection avant le délai prévu par la *Loi* et fixé à 8h, le jeudi 27 octobre 1988, après avoir déposé leurs documents de présentation. Bien que leurs noms n'aient pas figuré sur les bulletins de vote, ces candidats doivent néanmoins remettre un rapport sur leurs dépenses d'élection avant le délai fixé au 21 mars 1989. Le candidat élu dans la circonscription électorale de Beaver River est malheureusement décédé le 26 novembre 1988, avant même d'avoir été assermenté comme député. Le 21 janvier 1989, une élection partielle a été fixée au 13 mars.

Lors de l'émission des brefs de la 34e élection générale, onze partis politiques étaient enregistrés. Sept autres partis politiques avaient demandé leur enregistrement avant la période de 60 jours précédant l'émission des brefs; leurs chefs respectifs avaient été prévenus que chaque parti serait enregistré le lendemain du jour où il aurait des candidats officiellement présentés dans au moins 50 circonscriptions électorales. On trouvera à l'annexe B une liste des onze partis politiques enregistrés avant la 34e élection générale et des sept partis politiques qui avaient demandé leur enregistrement. On y trouve également les partis qui étaient enregistrés lors de la 34e élection générale et dont le nom ou l'abréviation a figuré sur les bulletins de vote.

Le paragraphe 13(7) de la *Loi électorale du Canada* précise que, lors d'une élection, tout parti enregistré doit, au plus tard à la date du recensement, produire au Directeur général des élections une déclaration écrite signée par le chef du parti confirmant ou mettant à jour les renseignements contenus dans la demande d'enregistrement du parti. Dix des onze partis politiques enregistrés et sept dont l'enregistrement était en suspens ont fourni les renseignements demandés avant la date limite.

À la clôture des présentations, le 24 octobre 1988, seulement deux des sept partis politiques qui avaient demandé leur enregistrement avaient parrainé des candidats dans au moins 50 circonscriptions électorales et pouvaient ainsi figurer dans le registre des partis politiques.

Neuf des onze partis politiques déjà enregistrés avaient parrainé au moins 50 candidats, et un parti déjà enregistré, soit le Parti Crédit social du Canada, avait présenté neuf candidats. Dans ce dernier cas, en raison de la longue histoire parlementaire du parti qui remonte à 1935, j'ai décidé d'invoquer mes pouvoirs discrétionnaires et de maintenir l'enregistrement du parti, tout au moins jusqu'à la prochaine élection générale. Quant au Parti nationaliste du Québec, un des onze partis politiques enregistrés au moment de l'émission des brefs d'élection, il a été radié du registre le 24 octobre 1988, n'ayant pu présenter le nombre de candidats exigés à l'alinéa 13(8)b) de la *Loi*. Ainsi, le nom enregistré, ou l'abréviation, de *douze* partis politiques a paru sur les bulletins de vote lors de la 34e élection générale.

On trouvera à l'annexe C du présent Rapport des statistiques préliminaires de la 34e élection générale sur le nombre d'électeurs, le nombre total de bulletins de vote déposés et le nombre de voix recueillies par tous les candidats, qu'ils soient parrainés ou non par un parti politique enregistré. On y trouve également le pourcentage du nombre total de voix obtenues par les candidats de chaque parti politique enregistré, ainsi que le pourcentage de voix des candidats de chacun des partis politiques enregistrés dans les circonscriptions électorales où les partis ont parrainé des candidats.

Au total, 739 candidats, soit 47 pour cent, ont obtenu au moins 15 pour cent des votes valides dans les circonscriptions électorales où ils se sont présentés et ont, par conséquent, eu droit au remboursement de leur dépôt, conformément au paragraphe 23(10) de la *Loi*, et au remboursement partiel de leurs dépenses d'élection, en vertu de l'article 63.1 de la *Loi*. Les statistiques relatives à ces candidats, par parti politique, se trouvent à l'annexe D. Mon Bureau a été en mesure de rembourser les dépôts

des candidats concernés et de procéder au remboursement initial aux agents officiels, conformément au paragraphe 63.1(1) de la *Loi*, des montants représentant 15 pour cent des dépenses d'élection maximales autorisées, au 21 décembre 1988.

Conformément au paragraphe 63.1(3) de la *Loi*, le versement final représentant 50 pour cent des dépenses d'élection encourues, moins l'avance de 15 pour cent susmentionnée, sera remis aux agents officiels concernés dès que nous aurons reçu les rapports des candidats sur leurs dépenses d'élection et les rapports des vérificateurs. Ces documents doivent être remis au président d'élection de la circonscription électorale concernée au plus tard le 21 mars 1989. Le coût total des remboursements à verser aux agents officiels à cet égard est évalué à 15 millions de dollars.

Le paragraphe 13.5(1) de la *Loi* prévoit que l'agent principal de chaque parti enregistré doit me transmettre un rapport concernant les dépenses d'élection du parti ainsi que le rapport du vérificateur, d'ici le 21 mai 1989.

Un peu plus tard cette année, conformément au paragraphe 58(9) de la *Loi*, je publierai des sommaires des rapports des dépenses d'élection des candidats et des partis politiques.

PROGRAMME D'INFORMATION À L'INTENTION DES CANDIDATS, DES AGENTS OFFICIELS ET DES VÉRIFICATEURS

Dans le but d'aider les candidats, les agents officiels et les vérificateurs à respecter les dispositions de la *Loi électorale du Canada* sur les dépenses d'élection, 24 séminaires ont été organisés dans 18 villes canadiennes entre le 24 et le 28 octobre 1988 inclusivement. Quelque 530 personnes participant à l'élection en qualité de candidat, d'agent officiel, de vérificateur, de conseiller juridique ou de chef de campagne, ont suivi ces séminaires.

Le format de ces réunions a été modifié par rapport à celui de 1984 afin de présenter le contenu de façon plus claire et de tenir compte des récentes modifications apportées aux lignes directrices, au Guide d'information et aux divers autres documents publiés par mon Bureau. Les observations que nous avons reçues durant les séminaires eux-mêmes, ainsi qu'à la suite de contacts ultérieurs avec les participants, ont été plutôt favorables. Il est évident que ces séminaires constituent l'une des initiatives les plus populaires et les plus efficaces, concernant les dépenses d'élection que nous ayons prises, si l'on tient compte du grand nombre de participants et du fait que les deux premières séances sont entrées en concurrence avec les débats des chefs des partis politiques, ce qui fut malheureusement inévitable.

Nous avons également produit, au cours de l'été 1988, un court vidéo sur les dépenses d'élection; les présidents d'élection ont ensuite remis cette cassette aux candidats, aux agents officiels et aux vérificateurs. Intitulé *«Les règles du jeu»*, ce vidéo a été préparé pour compléter et, dans certains cas, remplacer le séminaire à l'intention des responsables de campagne qui n'ont pu assister à l'une ou l'autre des séances susmentionnées.

VOTATION EN VERTU DES RÈGLES ÉLECTORALES SPÉCIALES

Les *Règles électorales spéciales* forment l'Annexe II à la *Loi électorale du Canada* et fixent toutes les dispositions à respecter lors du vote des électeurs qui sont membres des Forces armées à l'étranger et au pays, de leurs conjoints et des personnes à leur charge qui ont le droit de voter, des fonctionnaires en poste à l'étranger et de leurs conjoints et des personnes à leur charge qui ont le droit de voter, ainsi que des anciens combattants au Canada.

Les noms de quelque 88 711 membres des Forces canadiennes et de la Fonction publique fédérale ont été inscrits sur les listes d'électeurs fournies par les ministères de la Défense nationale et des Affaires extérieures, au début de la 34e élection générale. Ce chiffre n'incluait toutefois pas les conjoints et les personnes à leur charge, qui avaient le droit de voter et qui peuvent le faire en vertu des *Règles électorales spéciales*.

Au total, 53 112 bulletins de vote ont été déposés en vertu des *Règles électorales spéciales*, soit 3 669 de plus que lors de l'élection de 1984. Les 53 112 votes déposés lors de l'élection de 1988 représentent 59,87 pour cent des 88 711 noms inscrits sur les listes susmentionnées.

En discutant de l'administration des *Règles électorales spéciales* lors de l'élection générale de 1988 et en avancant des recommandations, je crois qu'il serait utile d'établir un rapport entre mes observations et les amendements aux *Règles électorales spéciales* qui ont été proposés dans le projet de loi C-79. En général, je maintiens mon appui à ces propositions d'amendements, mais avec les modifications suivantes.

1. ÉLECTEURS DES FORCES CANADIENNES

L'étroite collaboration et la participation active des responsables du ministère de la Défense nationale ont permis d'administrer sans aucun problème les *Règles électorales spéciales* dans les bases et unités des Forces canadiennes au pays comme à l'étranger. Je pense donc que les propositions contenues dans le projet de loi C-79, qui n'apporteraient que de petites modifications au mécanisme de votation actuel des Forces canadiennes, demeurent applicables. Toutefois, en raison de la récente politique de la Défense nationale, je suggère de supprimer toutes les références au numéro d'assurance sociale dans les *Règles*

électorales spéciales, en ce qui touche les électeurs des Forces canadiennes, et de les remplacer par l'expression *numéro matricule*, s'il y a lieu.

2. *ÉLECTEURS ANCIENS COMBATTANTS*

Le projet de loi C-79 aurait supprimé toutes les dispositions des *Règles électorales spéciales* concernant le mécanisme de votation des électeurs anciens combattants. Fort de l'expérience de l'élection générale de 1988 dans ce domaine, je recommande fortement de supprimer ces dispositions. Dès le début, nous avons rencontré des difficultés au niveau de la sélection et de l'affectation des scrutateurs spéciaux qui pourraient répondre aux demandes matérielles et administratives exigées par les déplacements dans des hôpitaux pour y faire voter les électeurs anciens combattants. La double inscription des électeurs anciens combattants par les recenseurs civils locaux et par les scrutateurs, comme cela s'est déjà d'ailleurs produit par le passé, a entraîné des difficultés et une certaine confusion chez les électeurs et les membres du personnel électoral. Le 11 novembre, Journée du Souvenir, tombant durant la semaine du scrutin fixée par les *Règles électorales spéciales*, a fait perdre le droit de vote à certains anciens combattants, absents de l'hôpital lorsque les scrutateurs s'y sont rendus. Comme par le passé d'ailleurs, nous avons reçu des plaintes d'anciens combattants qui ne désiraient pas voter deux semaines avant le jour du scrutin, mais qui n'avaient pas d'autre choix puisqu'ils étaient considérés comme des anciens combattants en vertu des *Règles électorales spéciales*.

Ces difficultés ne font que confirmer ma conviction que les dispositions de la *Loi* concernant les électeurs anciens combattants doivent être immédiatement supprimées. Je suis d'avis que les dispositions actuelles de la *Loi électorale du Canada*, qui traitent du mécanisme de votation dans les établissements de soins chroniques, permettent beaucoup mieux d'offrir un traitement spécial « personnalisé » aux anciens combattants hospitalisés que les dispositions actuelles des *Règles électorales spéciales* concernant les électeurs anciens combattants.

SCRUTATEURS CENTRAUX

Comme cela s'est également produit par le passé, les scrutateurs centraux, désignés par les trois partis politiques représentés à la Chambre des communes, ont effectué le tri et le dépouillement des bulletins déposés en vertu des *Règles électorales spéciales*, tâche jugée essentielle. Comme suite à ce qui s'est passé lors de l'élection générale de 1988, j'en conclus que les *Règles* doivent être modifiées afin qu'il y ait à tout moment le nombre requis de scrutateurs centraux et que des mesures puissent être immédiatement prises pour pallier une absence de dernière minute ou bien ajouter une ou plusieurs équipes en fonction de la charge de travail.

Je propose donc que la *Loi* soit modifiée de sorte que le délai fixé pour la remise des listes de scrutateurs centraux par les partis politiques responsables, en vue de leur nomination par le Directeur général des élections, soit le même que pour la présentation des recenseurs urbains. Une fois passé le délai fixé, il incomberait au Directeur général des élections, en consultation avec les partis politiques concernés, d'ajouter chaque fois que possible le nom de scrutateurs centraux qui pourraient s'avérer nécessaires par suite de l'insuffisance de la liste présentée, de désistements ou de la nécessité d'avoir des équipes supplémentaires de scrutateurs centraux. Toutefois, à ce sujet, la *Loi* doit clairement prévoir que les scrutateurs centraux travailleront toujours en équipe de deux personnes d'allégeance politique différente.

4. *VOTATION DES CITOYENS CANADIENS RÉSIDANT À L'ÉTRANGER*

Étant donné la nature et le nombre des observations que j'ai reçues de citoyens canadiens résidant à l'étranger avant la 34e élection générale, je m'attendais à une contestation devant les tribunaux de la part d'un ou de plusieurs Canadiens privés du droit de vote du simple fait qu'ils résidaient à l'étranger. Je suis toujours convaincu que l'absence totale de dispositions, dans la *Loi électorale du Canada*, permettant aux citoyens canadiens qui vivent, travaillent, étudient ou voyagent à l'étranger, de voter est contraire à la *Charte des droits et libertés*. Une nouvelle fois, j'invite donc expressément le Parlement à prendre sans plus tarder des mesures afin de régler cette lacune plutôt que de prendre le risque d'attendre une contestation devant les tribunaux qui pourrait faire perdre la possibilité de planifier et de concevoir convenablement des systèmes destinés à répondre aux objectifs du Parlement.

Je crois que les propositions contenues dans le projet de loi C-79 touchant des procédures d'inscription et de votation par correspondance, dont pourraient se prévaloir les Canadiens qui résident à l'étranger, restent valides et que, avec quelques modifications mineures, voire aucune, elles pourraient être adaptées à n'importe quel critère que fixerait le Parlement afin de permettre à certains citoyens canadiens qui résident à l'étranger de voter lors des élections fédérales. Cependant, je propose que le Parlement envisage d'étudier les critères d'admissibilité proposés, inclus dans le projet de loi C-79, afin de s'assurer que seuls les Canadiens qui participent et s'intéressent activement aux affaires du Canada soient en mesure d'exercer leur droit de vote.

L'un des moyens consisterait peut-être à fixer une date limite d'admissibilité; ainsi, seuls les Canadiens qui résideraient de façon continue à l'étranger pendant une certaine période, disons cinq ans au maximum, auraient le droit de s'inscrire comme électeurs. Certaines exceptions relatives à la durée de résidence à l'étranger seraient permises dans des cas justifiés d'employés et de personnes à leur charge, obligés par leurs employeurs canadiens de

résider à l'étranger pour une période plus longue que celle prévue dans la *Loi*, et peut-être même dans d'autres circonstances sur lesquelles la personne concernée n'a aucun contrôle.

Les parlementaires voudront peut-être également se pencher sur la possibilité d'exclure de ces *Règles électorales spéciales* tout citoyen canadien qui réside à l'étranger et qui, après avoir quitté le Canada, a, de son plein gré, pris la citoyenneté d'un autre pays.

Si ces dispositions étaient acceptées, elles viendraient compléter les critères actuels déjà proposés dans le projet de loi C-79.

RECOMMENDATIONS :

Que les dispositions du projet de loi C-79 concernant le mécanisme de votation des Canadiens résidant à l'étranger soient modifiées comme suit afin :

1. *de remplacer, en ce qui touche les électeurs des Forces canadiennes dans les* Règles électorales spéciales, *toute référence au numéro d'assurance sociale par l'expression « numéro matricule »;*

2. *de faire coïncider la date limite de désignation des scrutateurs centraux, par les partis politiques concernés, avec celle des recenseurs urbains;*

3. *de permettre au Directeur général des élections de choisir et de nommer des équipes de scrutateurs centraux éventuellement nécessaires après l'expiration du délai susmentionné;*

4. *de faire en sorte que toute équipe supplémentaire de scrutateurs centraux, nommés par le Directeur général des élections, soit constituée par groupes de deux personnes d'allégeance politique différente;*

5. *d'imposer une période maximale d'admissibilité des Canadiens qui résident à l'étranger afin que seuls les Canadiens qui participent et s'intéressent activement aux affaires du Canada puissent exercer leur droit de vote.*

CONTESTATIONS DEVANT LES TRIBUNAUX ET RECOMPTAGES JUDICIAIRES

Mon personnel se souviendra certainement de cette 34e élection générale comme celle des « litiges ». En effet, les poursuites devant les tribunaux ont été nombreuses et nous avons ainsi dû y consacrer beaucoup de temps et d'énergie. J'ai d'ailleurs déjà indiqué, dans le présent Rapport, que cette dernière élection a bien démontré que la *Charte des droits et libertés* a eu et continuera d'avoir des incidences énormes sur le processus démocratique de notre pays.

Dans mes Rapports statutaires de 1983 et de 1984, je traite dans le détail des conflits possibles entre la *Charte* et la *Loi électorale du Canada*. Plusieurs de ces conflits possibles sont devenus réalité lors de la dernière élection; certains ont été réglés à la suite de décisions prises par des tribunaux, mais de nombreux autres risquent toujours de se matérialiser.

On trouvera ci-après un bref résumé des décisions en question.

1. HANDICAPÉS MENTAUX

En septembre 1988, le Conseil canadien des droits des personnes handicapées et plusieurs particuliers ont entamé une procédure devant la division de première instance de la Cour fédérale du Canada pour que soit jugé anticonstitutionnel l'alinéa 14(4)f) de la *Loi électorale du Canada* qui déclare inhabile à voter à une élection « toute personne restreinte dans sa liberté de mouvement ou privée de la gestion de ses biens pour cause de maladie mentale ». Cette demande, à laquelle ne s'était pas opposée la Couronne, a été entendue par le juge Barbara Reed, le 17 octobre 1988.

Dans ses motifs, le juge Barbara Reed reconnaît que certaines personnes « pourraient légitimement être privées du droit de vote pour cause d'incapacité mentale ». Elle n'a pu toutefois justifier le bien-fondé des dispositions arbitraires de l'alinéa 14(4)f) qui « retient dans son champ d'application des personnes qui ne devraient pas s'y trouver tout en laissant de côté, pourrait-on soutenir, des personnes qui devraient peut-être y être ». L'alinéa en question de la *Loi* a donc été rendu caduc.

Il convient de noter que le projet de loi C-79 aurait abrogé l'alinéa 14(4)f) de la *Loi*.

2. JUGES

Vers la fin du mois d'octobre 1988, deux juges nommés par le gouvernement fédéral ont entamé une poursuite devant la division de première instance de la Cour fédérale du Canada pour que soit déclaré anticonstitutionnel l'alinéa 14(4)d) de la *Loi électorale du Canada* qui précise qu'est inhabile à voter à une élection « tout juge nommé par le gouverneur en conseil ». Cette contestation devant les tribunaux, à laquelle ne s'est pas non plus opposée la Couronne, a été entendue par le juge Allison Walsh, le 3 novembre 1988.

Dans ses motifs, le juge précise qu'il est « malheureux et généralement peu souhaitable que les tribunaux en interprétant des lois existantes, soit appelés à régler des questions qui seraient tranchées de façon plus appropriée par une loi du Parlement ». Le juge Walsh ajoute que « le jugement déclaratoire que recherchent les demandeurs en l'espèce aura pour effet d'éliminer la nécessité de légiférer pour accorder le droit de vote aux juges nommés par

le gouvernement fédéral; cela comporte des avantages et des désavantages dont on aurait pu discuter et s'occuper en étudiant la mesure législative proposée ».

Avec une certaine hésitation, le juge a ainsi déclaré anticonstitutionnel l'alinéa en question.

Il convient également de noter que le projet de loi C-79 aurait abrogé l'alinéa 14(4)d).

3. *DÉTENUS DANS UN ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE*

En 1984, une personne, détenue dans un établissement pénitentiaire et purgeant une condamnation à vie, a entamé une poursuite devant la Cour suprême de l'Ontario pour que soit déclaré anticonstitutionnel l'alinéa 14(4)e) de la *Loi électorale du Canada* qui déclare qu'est inhabile à voter à une élection « toute personne détenue dans un établissement pénitentiaire et y purgeant une peine pour avoir commis quelque infraction ». Sa cause a été entendue par le juge Van Camp, en septembre 1988, soit peu de temps avant le déclenchement de la dernière élection générale. La décision, qui confirme la validité constitutionnelle des dispositions pertinentes de la *Loi électorale du Canada*, a été rendue le 7 novembre 1988.

Entre temps, en septembre 1988, trois détenus d'un établissement pénitentiaire au Manitoba ont contesté, devant la Cour du banc de la Reine du Manitoba, la validité constitutionnelle du même alinéa de la *Loi*. Après trois jours d'audience, le juge Hirschfield, qui avait entendu la cause, déclara l'alinéa 14(4)e) de la *Loi* anticonstitutionnel. Dans sa décision rendue depuis le banc le 4 novembre 1988, le juge précisa ce qui suit : « Si les mots 'établissement pénitentiaire' avaient été définis comme ne signifiant qu'un établissement pénitentiaire fédéral et si l'expression 'quelque infraction' avait été définie comme signifiant un acte criminel, la décision que je suis sur le point d'annoncer aurait été radicalement différente » (traduction).

L'appel interjeté devant la Cour d'appel du Manitoba contre la décision du juge Hirschfield fut couronné de succès. En effet, le 18 novembre, les juges Monnin, Philp et Lyon renversèrent la décision du juge de première instance, confirmant ainsi la validité constitutionnelle des restrictions imposées au droit de vote des détenus. Dans sa décision, la Cour d'appel du Manitoba fait mention de plusieurs questions juridiques importantes, par exemple la compétence exclusive de la Cour d'appel en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* et la compétence de tout tribunal sur les activités du Directeur général des élections dans l'administration d'une élection fédérale. Ces questions complexes ont été laissées de côté afin d'être traitées à une date ultérieure devant la Cour suprême du Canada ou le Parlement.

Sur la question de fond, la cour a jugé que « l'octroi ou la privation du droit de vote à tous les prisonniers ou à certains d'entre eux est une tâche qui devrait être laissée aux membres élus du Parlement » (traduction). La Cour d'appel a, dans son ensemble, abondé dans le sens de la décision du juge Van Camp de l'Ontario.

Au moment où nous mettons sous presse le présent Rapport, j'ai été informé que les détenus impliqués dans la cause du Manitoba essaieront d'obtenir la permission d'interjeter appel devant la Cour suprême du Canada.

4. *DÉSISTEMENT D'UN CANDIDAT*

Prétextant la maladie, le candidat libéral de la circonscription électorale d'Etobicoke–Lakeshore a retiré sa candidature le 26 octobre 1988, deux jours après le jour des présentations.

Le 31 octobre 1988, une demande fut déposée devant la division de première instance de la Cour fédérale par une personne voulant remplacer le candidat qui s'était désisté. Le juge en chef adjoint Jerome a rejeté la demande sous prétexte principal que la *Loi électorale du Canada* interdit sans ambiguïté possible toute présentation après deux heures de l'après-midi, le jour des présentations. Le juge a en effet décidé qu'il fallait une certaine finalité dans le mécanisme afin de permettre l'impression des bulletins et le début du vote au bureau du président d'élection le 31 octobre. L'avis d'appel de cette décision a été déposé le 17 novembre 1988, mais la Cour d'appel fédérale l'a rejeté.

À la suite de la décision du juge Jerome, le candidat qui s'était désisté intenta une action devant la division de première instance de la Cour fédérale, le 10 novembre 1988, dans le but d'être de nouveau candidat. Le juge Rouleau rejeta la demande en précisant que la date fixée pour le dépôt des bulletins de présentation ne pouvait être reportée, ce que précisent les dispositions du paragraphe 4(3) de la *Loi électorale du Canada*.

La décision du juge Rouleau a fait l'objet d'un appel, sans succès, devant la Cour d'appel fédérale le 17 novembre 1988.

5. *ÉLECTEURS NON-INSCRITS*

Des électeurs résidant dans des secteurs urbains ont intenté plusieurs poursuites devant les tribunaux vers la fin de la période électorale; ces électeurs n'avaient pas été recensés et n'avaient pas pris les mesures nécessaires pour que leurs noms soient ajoutés à la liste électorale durant la période de révision. Toutes ces actions ont été intentées sans aucun préavis, certaines devant la Cour fédérale et d'autres devant les cours suprêmes des provinces. Dans de nombreux cas, bien que j'aie été nommé comme intimé, aucun document ne m'a été signifié.

La plupart de ces actions portaient sur la constitutionnalité des dispositions de la *Loi électorale du Canada* qui permettent à un électeur, dont le nom ne figure pas sur une liste rurale, de voter le jour du scrutin pourvu qu'une personne dont le nom figure sur la liste réponde d'elle, alors que de telles dispositions n'existent pas pour les secteurs urbains. La majorité de ces causes étaient fondées sur l'article 15 (égalité devant la loi) de la *Charte*. Les causes, à l'exception d'une, ont été rejetées, principalement parce que les questions d'ordre constitutionnel ne peuvent être réglées dans le cadre des procédures interlocutoires sans le bénéfice d'un procès adéquat. Peu de temps après l'élection, j'ai appris, par les médias, qu'un électeur de la Colombie-Britannique résidant dans une section urbaine avait obtenu une injonction interlocutoire lui donnant le droit d'avoir un répondant le jour du scrutin. Bien qu'ayant été nommé défendant dans cette affaire, on ne m'a jamais notifié de documents et, par conséquent, je n'ai pas eu la possibilité de retenir les services d'un avocat pour me représenter.

Il convient de noter que le projet de loi C-79 aurait permis aux électeurs des sections urbaines de s'inscrire eux-mêmes, et ce, jusqu'à trois jours avant la date du scrutin. Il est par conséquent possible que certaines de ces actions, voire toutes, n'auraient pas été intentées si le projet de loi avait été adopté à temps avant la dernière élection.

6. *CANDIDAT DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST*

La *Loi électorale du Canada* exige que le ou les témoins de la signature d'un candidat et des signatures des 25 électeurs sur le bulletin de présentation d'un candidat se trouvent *en personne* dans le bureau du président d'élection lorsque le bulletin est déposé. Un candidat résidant à Tuktoyaktuk, dans les Territoires du Nord-Ouest, a refusé de dépenser environ 2 000 $ pour faire voyager un témoin à Iqaluit, où se trouvait le bureau du président d'élection de la circonscription de Nunatsiaq, un voyage de cinq jours. Le candidat a intenté une action devant la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest.

Sa demande a été rejetée le 20 octobre 1988, en partie parce qu'il avait refusé d'accepter mon offre de recourir à mes pouvoirs discrétionnaires, en vertu du paragraphe 4(2) de la *Loi*, afin de permettre à un représentant du président d'élection de recevoir le bulletin de présentation du candidat à Tuktoyaktuk.

7. *RADIODIFFUSION*

Le chef d'un parti enregistré, non représenté à la Chambre des communes, a intenté une action devant la Cour suprême de l'Ontario afin d'obliger certaines stations de télévision à lui laisser prendre part aux débats des chefs dont la diffusion était prévue les 24 et 25 octobre 1988. Sa requête a été entendue avec un court préavis par le juge Archie Campbell, le 21 octobre 1988. Là aussi, la Cour a traité de la question de la compétence exclusive de la Cour fédérale sur celle d'une commission ou d'un tribunal fédéral, par exemple le CRTC, organisme directeur dans la question des débats des chefs.

La Cour a décidé sur le fond qu'il n'était pas de sa compétence de dicter le contenu du débat politique : « C'est aux chefs de divers partis politiques de décider de leur plein gré, sans (. . .) contrainte aucune d'un tribunal, des personnes avec lesquelles ils veulent débattre et de la date des débats, et aussi des conditions entourant ces débats » (traduction). Toutefois, la décision fut rendue en invoquant le fait que les questions constitutionnelles ne doivent pas être réglées dans le cadre de procédures sommaires mais qu'il faut, dans tous les cas semblables, un procès avec procédure écrite et enquête préalable.

Dans une deuxième cause, un parti enregistré non représenté à la Chambre des communes a intenté une action en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* contre l'arbitre en matière de radiodiffusion que je nomme en vertu de l'article 99.1 de la *Loi électorale du Canada*, pour que la répartition du temps d'émission faite en vertu de l'article 99.15 de la *Loi électorale du Canada* soit modifiée. Au moment où nous mettons sous presse le présent Rapport, cette cause n'avait pas encore été entendue.

Dans une troisième cause, un parti représenté à la Chambre des communes a essayé, avec succès, d'obtenir en Cour d'appel fédérale une injonction provisoire contre certaines stations de télévision, afin d'être autorisé à diffuser une annonce politique composée principalement d'extraits des débats télévisés des chefs. Cette requête a été entendue par le juge Leonard Martin qui a rendu sa décision le 8 novembre 1988. Cette décision a par la suite été confirmée par la Cour d'appel fédérale.

8. *CAUSE IMPLIQUANT L'ARTICLE 72*

Le lundi 14 novembre, un électeur a, au nom d'un candidat, déposé une requête devant la division de première instance de la Cour fédérale du Canada contre le Directeur général des élections et l'un des autres candidats qui aurait indiqué le nom du mauvais agent officiel sur ses documents imprimés. Cette requête, contre le Directeur général des élections et l'autre candidat, visait à obtenir une ordonnance m'enjoignant de faire respecter l'article 72 de la *Loi électorale du Canada*. Or, cet article, déclaré anticonstitutionnel, ainsi que le paragraphe 70.1(1), dans la décision rendue par le juge Medhurst en 1984 dans l'affaire de la *Coalition nationale des citoyens contre le Procureur général du Canada*, n'avait pas été mis en application par le Commissaire aux élections fédérales.

Une fois de plus, la question de la compétence de la Cour fédérale vis-à-vis du Directeur général des élections a été soulevée sans qu'une décision finale soit

rendue. La Cour a toutefois déclaré que : « La cause de la *Coalition des citoyens*, tant qu'elle n'est pas désapprouvée par un tribunal de niveau égal ou supérieur, donne au Directeur général des élections suffisamment de justifications pour ne pas avoir fait appliquer l'article 72 de la *Loi électorale du Canada* durant l'actuelle campagne électorale » (traduction). Cette requête a donc été rejetée.

J'en parle d'ailleurs plus en détail dans une autre partie du présent Rapport.

9. RECOMPTAGES JUDICIAIRES

À la suite de la dernière élection, une demande de recomptage devant un juge a été présentée dans six circonscriptions électorales de l'Ontario, à savoir Hamilton Mountain, London-Est, London-Middlesex, Northumberland, Rosedale et York-Nord, et dans une circonscription du Québec, à savoir Gatineau-La Lièvre.

La demande de recomptage judiciaire dans la circonscription électorale de London-Middlesex a été présentée par le président d'élection, conformément au paragraphe 53(7) de la *Loi électorale du Canada*, puisque quatre votes seulement séparaient les deux premiers candidats après l'addition officielle des votes.

Dans trois cas, soit ceux des circonscriptions de Gatineau-La Lièvre, Hamilton Mountain et York-Nord, le premier recomptage a donné lieu à un appel en vertu de l'article 57 de la *Loi électorale du Canada*; toutefois, seul celui concernant la circonscription de York-Nord a été couronné de succès.

Bien que le recomptage judiciaire effectué dans la circonscription électorale de York-Nord ait tout d'abord donné un résultat différent de celui de l'addition officielle des votes effectuée par le président d'élection, le recomptage qui a suivi l'appel a confirmé le résultat de l'addition officielle. Dans les six autres cas, le résultat de l'élection déclaré par le président d'élection à la suite de l'addition officielle, est demeuré le même après le recomptage judiciaire.

RECOMMENDATION:

Qu'un examen approfondi des nombreux cas de conflits entre la Loi électorale du Canada *et la* Charte des droits et libertés *soit effectué et que les changements découlant de cet examen soient mis en application avant la prochaine élection fédérale.*

PROGRAMME D'INFORMATION DES ÉLECTEURS

Ainsi que je l'explique dans mon Rapport au Parlement après l'élection générale de 1984, le programme d'information des électeurs que mon Bureau met en œuvre lors des élections générales est fondé sur ma conviction profonde selon laquelle les électeurs ont le droit d'être informé de leur droit constitutionnel de voter et des possibilités qu'ils ont d'exercer ce droit. Le programme d'information des électeurs pour la 34e élection générale, tout comme le programme pour l'élection précédente, a comporté des annonces publicitaires payées et des communications avec le public et avec les organes d'information, dont certaines innovations dont je parlerais un peu plus tard.

PÉRIODE PRÉ-ÉLECTORALE

La « tournée médiatique » pré-électorale, qui a été organisée durant l'été 1988 et à laquelle je fais brièvement allusion au chapitre précédent, avait pour but de sensibiliser les représentants des médias, qui seraient chargés de couvrir la future élection, du sujet des nouvelles limites électorales et de certains domaines névralgiques de la loi. Les nombreux contacts que mon personnel a ainsi établis se sont sans aucun doute révélés payants durant la période électorale, l'appui des médias étant essentiel pour bien informer les électeurs.

PROGRAMME DE PUBLICITÉ PAYANTE

Vers la fin de 1987 et le début de 1988, nous avons procédé à la sélection d'une ou de plusieurs agences de publicité qui seraient chargées de concevoir et de réaliser le programme des annonces payées diffusées pendant la période électorale. C'est ainsi que, pour la première fois de son histoire, Élections Canada a engagé deux agences qu'elle a chargé de la publicité afin de tenir compte des différences culturelles subtiles qui existent entre les deux collectivités linguistiques de notre pays. Cependant, dès le lancement des programmes durant la période électorale, le Commissaire aux langues officielles a critiqué le format et le contenu des deux versions soulevant ainsi bien des questions sur l'utilité d'avoir tenté de faire une certaine distinction sur des bases culturelles. La décision d'engager deux agences devra donc être revue lors de l'évaluation prochaine de l'ensemble du programme.

Tenant compte, d'une part, des conseils de ces agences et, d'autre part, de la nécessité d'obtenir le plus grand impact possible au moindre coût, nous avons fait appel aussi bien aux réseaux de télévision et de radio qu'aux quotidiens et hebdomadaires pour sensibiliser les électeurs. Nous avons également eu recours pour la première fois à des « célébrités », c'est-à-dire à huit personnalités canadiennes très connues (quatre du Canada français et quatre du Canada anglais) pour faire passer les messages d'information d'Élections Canada dans tous les médias (presse, radio et télévision).

Nous avons fait tout notre possible pour assurer une représentation équilibrée entre ces huit célébrités. Toutefois, nous n'avons pu obtenir, au tout début de la campagne, les services de personnes bien connues choisies parmi les populations ethniques et autochtones, ainsi que parmi les minorités visibles, pour prendre part au pro-

gramme, ce qui a donné lieu à une plainte du Conseil ethnoculturel du Canada contre Élections Canada. Dans le but de répondre aux besoins de ces groupes lors de la prochaine élection, il nous faudra être encore beaucoup plus prudents si nous voulons adopter à nouveau un concept du même genre.

Le programme de publicité comprenait la publication d'annonces à cinq étapes importantes de la période électorale, à savoir 1) le déclenchement de l'élection, 2) le recensement des électeurs, 3) la révision des listes électorales, 4) la tenue du scrutin par anticipation et 5) certains rappels concernant l'application de la *Loi électorale du Canada* le jour du scrutin. La ventilation, par organe d'information, du budget du programme de publicité se présente comme suit : quotidiens (y compris l'encart) - 42 pour cent; journaux communautaires - 25 pour cent; radio - 19 pour cent; télévision - 11 pour cent; journaux ethniques - 3 pour cent.

Nous avons eu recours à la télévision lors du lancement de la campagne d'information, principalement pour bien situer Élections Canada et expliquer que d'autres renseignements seraient publiés dans les journaux et diffusés à la radio pendant le reste de la période électorale. Nous avons utilisé tous les quotidiens canadiens, plus certains journaux hebdomadaires dans les régions où nous avons jugé que les quotidiens rejoignaient un nombre insuffisant de ménages, ainsi que certains journaux « ethniques » publiant au moins certains articles dans des langues autres que le français ou l'anglais. Nous avons également utilisé certaines stations de radio, malgré des compressions budgétaires de dernière minute qui nous ont obligés à nous concentrer sur les principaux marchés urbains. Cette décision devra faire l'objet d'un examen dans le cadre de l'évaluation du programme.

Nous avons aussi innové, lors de la dernière élection, puisque nous avons publié dans les quotidiens un encart qui coïncidait avec la période de révision de la liste électorale. Cet encart, publié dans des versions française et anglaise distinctes et comportant également un message bref mais important en dix langues « ethniques », a fait l'objet d'un certain nombre de plaintes, la plupart portant sur le choix des langues utilisées et sur la répartition inéquitable des encarts français et anglais à travers le pays, étant donné l'absence de quotidiens français en dehors du Québec. Pour ces raisons, entre autres, mon personnel devra sérieusement se pencher sur le recours à un encart de ce genre lors de la prochaine élection, tout au moins selon le format adopté en 1988.

Les pressions exercées par certains groupes représentant des organes d'information, par exemple des journaux communautaires, des réseaux de radio ou la presse ethnique, ont atteint une ampleur et une intensité inattendues. Nos agences de publicité et les membres de mon personnel ont dû consacrer de très longues heures, durant la campagne, à répondre à des plaintes de groupes et de particuliers qui n'avaient pas reçu d'Élections Canada des fonds pour la publicité, ainsi qu'à justifier le choix des médias. En fait, les pressions exercées par un certain groupe ont même provoqué une question en Chambre peu de temps avant le déclenchement de l'élection.

Il semble que les médias et les Canadiens en général s'attendaient à beaucoup lors de la dernière élection, les premiers à recevoir des fonds d'Élections Canada pour la publicité et les seconds à être bien renseignés sur les modalités d'inscription et de vote. On pourrait être amené à en conclure que l'incidence de la *Charte des droits et libertés* sur le programme des communications, ainsi que sur les autres activités d'Élections Canada, a été considérable, notamment en ce qui a trait aux droits démocratiques et à l'égalité devant la loi. Élections Canada, organisme dont tous les faits et gestes sont surveillés de très près lors d'une élection, devra donc faire encore plus attention qu'auparavant pour que toutes les personnes touchées par la mise en oeuvre de ses programmes soient traitées de façon équitable.

PROGRAMME DE RELATIONS PUBLIQUES

Pour réaliser les objectifs du programme d'information et appuyer la campagne de publicité, mon personnel a mis sur pied d'autres mesures, parfois inédites, dans le domaine des relations avec le public et avec les médias. C'est ainsi que nous avons engagé les services de deux agences de relations publiques, une chargée du marché du Québec et des provinces de l'Est et l'autre ayant la responsabilité de l'Ontario et de l'Ouest du pays.

En plus de la conférence de presse organisée à Ottawa le 5 octobre pour y annoncer le lancement du programme d'information des électeurs, nous avons pris des initiatives nouvelles visant à rejoindre les néo-Canadiens et les jeunes qui votaient pour la première fois. Nous avons demandé à tous les médias du pays de faire passer des messages d'intérêt public. Par ailleurs, nous avons publié une série de communiqués nationaux qui coïncidaient avec les principales étapes de l'élection.

Parmi les nouvelles initiatives que nous avons prises au cours de cette élection, il est bon de citer l'utilisation du canal de télévision de la Chambre des communes pour communiquer des renseignements aux électeurs sous la forme d'un bulletin défilant sur l'écran, sous le titre *En route vers la 34e élection générale*. C'est ainsi que du 5 octobre, avec la diffusion en direct de la conférence de presse, jusqu'au jour du scrutin, le réseau a diffusé six bulletins hebdomadaires en français et en anglais (produits par mon personnel), et ce 24 heures par jour, ainsi qu'un certain nombre de vidéos portant sur les étapes principales du processus électoral. Les câblodistributeurs du pays ont pu recevoir un signal en anglais et un signal en français.

Sur le plan des communications, il n'est pas souhaitable de diffuser un programme de cette nature à l'échelon national dans un format bilingue. Pour répondre aux besoins des deux groupes linguistiques, certains câblodistributeurs ont diffusé le bulletin en anglais et en français sur des canaux distincts. J'ai également écrit aux câblodistrubuteurs diffusant dans les circonscriptions dites bilingues pour leur demander d'alterner la présentation des bulletins anglais et français sur le même canal. Fort de l'expérience acquise durant la dernière élection d'une part, et en donnant davantage de préavis aux câblodistributeurs d'autre part, nous espérons qu'un plus grand nombre d'entre eux accepteront à l'avenir de diffuser les signaux en alternance, ce qui réglerait la question des quelques plaintes que nous a transmis le Bureau du Commissaire aux langues officielles au sujet de la diffusion en une seule langue du bulletin par des câblodistributeurs dans certaines régions du pays.

Les réactions des personnes qui ont regardé le programme *En route vers la 34e élection générale* ont été très positives et élogieuses. En fait, maintes personnes ont suggéré que l'on devrait se servir davantage des canaux parlementaires en dehors de la période électorale afin de transmettre des informations d'ordre général touchant le Parlement. J'aimerais remercier le bureau du diffuseur-hôte de la Société Radio-Canada, ainsi que les câblodistributeurs locaux, pour leur collaboration et leur aide inestimable. Je voudrais aussi vous adresser mes remerciements, monsieur le Président, ainsi qu'au CRTC et à l'Association canadienne de télévision par câble, pour avoir facilité la mise en œuvre de ce programme.

Nous avons également lancé un autre programme inédit lors de la dernière élection, à savoir un service national décentralisé de renseignements afin de faciliter l'accès des électeurs à l'information. Nous y sommes parvenus par le biais d'un contrat avec Référence Canada, service qui relève d'Approvisionnements et Services Canada, et ses bureaux affiliés situés dans des villes partout au Canada. C'est ainsi que Référence Canada a reçu quelque 74 000 demandes de renseignements sur tous les aspects du système électoral pendant la durée de l'élection.

D'autre part, un Centre de renseignements, spécialement créé à cet effet au bureau central d'Élections Canada, a reçu quelque 40 000 demandes de renseignements par téléphone émanant d'électeurs durant la période électorale, nombre d'entre eux au moyen de la ligne sans frais mise en permanence à la disposition de la population par Élections Canada (1-800-267-VOTE).

Les réactions que nous avons reçues jusqu'à présent laissent entendre que, dans son ensemble, le programme d'information des électeurs, qui aura coûté près de 25 cents par électeur, a été non seulement efficace mais également bien accueilli. Une évaluation complète du programme est actuellement en cours et nous permettra d'y apporter des améliorations avant la prochaine élection. Les premiers résultats font cependant apparaître qu'à l'avenir, il faudra dépenser plus que les 4,5 millions de dollars consacrés au programme de 1988, si l'on veut satisfaire les nombreuses exigences des électeurs d'aujourd'hui.

ACCESSIBILITÉ AUX BUREAUX DE SCRUTIN

On se rappellera que le projet de loi C-79 proposait que le bureau du président d'élection, tous les bureaux spéciaux de scrutin, de même que les centres de scrutin, soient situés dans des immeubles permettant un accès de plain-pied. Mon Bureau avait donc, dès mars 1988, pris certaines mesures pour que ces dispositions puissent être appliquées dès que le projet de loi serait sanctionné. Comme il a déjà été mentionné, le projet de loi C-79 n'a pu être adopté avant la dernière élection. Néanmoins, vu les diverses dispositions de la *Charte des droits et libertés* et les nombreuses propositions avancées par différents comités de la Chambre des communes au cours des dernières années, j'ai décidé d'appliquer les mesures contenues dans le projet de loi C-79 et en ai fait l'objet d'une politique que j'ai demandé aux présidents d'élection de suivre à la lettre. Le but, évidemment, était de faciliter à tous les électeurs, nonobstant leur âge ou leur état physique, l'accès aux bureaux de scrutin et l'exercice de leur droit de vote.

Ma politique a été élaborée après de nombreuses et très fructueuses consultations avec le *Barrier-Free Design Centre*, une organisation sans but lucratif située à Toronto, qui a également mis au point les normes pour la construction et l'installation de rampes temporaires ou autres, l'affichage de pancartes d'information et la construction d'autres installations spéciales aux bureaux de scrutin.

Les normes ainsi établies ont été communiquées aux présidents d'élection que j'ai également enjoints de prendre les mesures nécessaires pour que soient accessibles de plain-pied le bureau qu'ils sont tenus d'ouvrir en vertu de l'article 9 de la *Loi électorale du Canada*, le bureau, s'il en est, qu'ils doivent établir en vertu de l'alinéa 8(11)a) de la *Loi* lorsqu'un secrétaire d'élection supplémentaire a été autorisé, les centres de scrutin établis en vertu du paragraphe 33(6), ainsi que les bureaux spéciaux de scrutin établis en vertu de l'article 91. De plus, nous avons encouragé fortement les présidents d'élection à rechercher des endroits offrant un accès de plain-pied pour y établir les autres bureaux de scrutin, soit ceux situés ailleurs que dans un centre de scrutin. Dans tous les cas où il était physiquement impossible de rendre un bureau de scrutin accessible de plain-pied, le président d'élection devait pouvoir expliquer aux électeurs, sur demande, la raison pour laquelle le bureau où ils devaient voter n'offrait pas l'accès de plain-pied.

J'ai enfin demandé aux présidents d'élection de voir à ce que les bureaux pour la révision des listes électorales, établis en vertu de la règle (32) de l'Annexe A à l'article 18 de la *Loi*, soient également accessibles aux personnes éprouvant des difficultés à se déplacer.

Selon les directives qui leur ont été remises, les présidents d'élection devaient, autant que possible, utiliser des locaux qui rencontraient déjà les normes établies. Si le nombre d'endroits répondant à ces exigences devait s'avérer insuffisant, les présidents d'élection étaient autorisés à faire installer des rampes temporaires pour lesquelles Élections Canada assumerait les coûts. Il convient de préciser encore une fois que ces rampes temporaires devaient respecter les normes que nous avions mises au point conjointement avec le *Barrier-Free Design Centre* de Toronto.

Les présidents d'élection nous ont maintenant soumis les rapports détaillés que nous leur avions demandés sur les mesures qu'ils ont prises pour appliquer ma politique sur l'accès de plain-pied et l'accessibilité des bureaux de scrutin dans leur circonscription. Ces rapports révèlent qu'un total de 1 048 rampes ont dû être installées à un coût total approximatif de 382 000$; ces rampes ont donné accès de plain-pied à 4 834 bureaux de scrutin. Dans l'ensemble, plus de 92 pour cent de tous les bureaux de scrutin à la dernière élection étaient accessibles de plain-pied.

Il est bien évident que cette politique n'a pas plu à tous et que son application a eu quelques répercussions. Certains changements à l'emplacement des bureaux de scrutin que l'application de la politique a rendus nécessaires ont parfois créé du mécontentement. Ainsi, certains présidents d'élection ont dû délaisser des endroits qui, traditionnellement, servaient de centres de votation parce qu'ils ne pouvaient pas les rendre accessibles de plain-pied. Comme conséquence, des électeurs ont dû aller voter à des endroits différents de ceux où ils avaient l'habitude d'aller voter par le passé et, parfois, parcourir une distance un peu plus longue pour s'y rendre. C'était inévitable. Suivant nos directives, les présidents d'élection ont cherché à concilier les besoins des électeurs en général et la nécessité de rendre leurs bureaux de scrutin pleinement accessibles aux électeurs handicapés physiquement. Dans l'ensemble, je reste convaincu que, même si certaines habitudes ont été dérangées, peu d'électeurs ont été indûment incommodés.

BUREAUTIQUE

Mon Bureau s'est servi pour la première fois, avec succès d'ailleurs, du traitement électronique des données à l'occasion de la 34e élection générale. La mise à jour et l'utilisation permanentes des données statistiques, ainsi que la possibilité de communiquer directement avec les présidents d'élection, ont non seulement permis à mon personnel de répondre plus rapidement aux demandes de renseignements des médias et des présidents d'élection, mais a également confirmé l'importance de l'informatique dans le contrôle et la planification des différentes étapes du processus électoral. C'est ainsi qu'au bureau central d'Élections Canada, à Ottawa, nous nous sommes servis de 26 systèmes d'information de gestion pour traiter les données liées au processus électoral et au financement de l'élection.

L'accès en direct à divers types de données a permis à tous les services d'Élections Canada d'accomplir leurs tâches de façon beaucoup plus efficace qu'auparavant. Par exemple, le jour des présentations, tous les employés ayant accès à des terminaux ont pu surveiller les présentations des candidats au fur et à mesure qu'elles arrivaient de tous les coins du pays, ce qui leur a permis de contribuer à certaines tâches, notamment répondre aux demandes de renseignements des médias, s'assurer que les partis politiques avaient bien respecté les exigences de la *Loi électorale du Canada* en matière d'inscription en parrainant des candidats dans 50 circonscriptions électorales, et préparer la liste officielle des candidats en vue de la tenue du scrutin en vertu des *Règles électorales spéciales*. L'échange rapide de données a ainsi permis à mon personnel d'économiser du temps et de l'énergie au cours d'une période non seulement cruciale mais également très intense.

Nous avons aussi fait appel à la bureautique en dehors du bureau central d'Élections Canada. En effet, mon personnel s'est servi du courrier électronique pour communiquer avec les 295 présidents d'élection, avec pour double objectif d'envoyer simultanément les directives aux 295 présidents d'élection et de leur donner un moyen supplémentaire de communiquer avec le bureau central. Mon personnel a par ailleurs envoyé aux présidents d'élection l'équivalent de 30 000 lettres et en a reçues, à son tour, quelque 6 000. Le recours au courrier électronique a été extrêmement précieux lorsqu'il a fallu communiquer simultanément avec tous les présidents d'élection. Par exemple, un employé d'Élections Canada a pu communiquer simultanément avec les 295 présidents d'élection en l'espace de trois minutes grâce au courrier électronique, alors qu'il aurait fallu monopoliser dix employés d'Élections Canada pendant plusieurs heures si nous avions dû nous servir du téléphone.

En plus de recevoir des communications du bureau central, les présidents d'élection ont pu se servir de messages programmés à l'avance dans leurs terminaux de courrier électronique, à des dates précises durant la période électorale, afin d'envoyer les renseignements suivants :

— nombre d'électeurs sur les listes préliminaires;
— listes des candidats officiellement présentés;

— renseignements sur les candidats qui se sont désistés;
— nombre de sections de vote divisées (après le recensement);
— bulletins de vote déposés au bureau du président d'élection;
— nombre d'électeurs sur les listes officielles;
— bulletins de vote déposés aux bureaux de vote par anticipation;
— demandes de fournitures supplémentaires; et
— résultat de l'addition officielle des votes.

Grâce à la transmission permanente de données à jour des présidents d'élection à l'administration centrale, Élections Canada a pu prendre des décisions beaucoup plus judicieuses pendant la période électorale, surtout en ce qui a trait au bon déroulement du processus d'inscription des électeurs.

Nous nous sommes grandement servis de l'informatique, non seulement durant la période électorale, mais également entre les deux dernières élections. Par exemple, le traitement électronique des données a permis la transposition des votes à la suite de la récente délimitation des circonscriptions électorales, ce que je décris au chapitre 3 du présent Rapport.

Les résultats de l'élection générale de 1984 étant déjà sur bandes d'ordinateur, le transfert de ces résultats d'une série de circonscriptions électorales à une autre s'est avéré une opération de traitement des données relativement simple. Le programme machine, préparé d'après les votes exprimés dans chaque bureau de scrutin mis en place lors de l'élection générale de 1984, a permis de déterminer le nombre de voix obtenues par chaque parti politique dans les limites des nouvelles circonscriptions électorales. Aux fins mêmes de cet exercice, une voix exprimée en faveur d'un candidat d'un parti donné a été considérée comme une voix pour ce parti. Le nombre d'électeurs figurant sur la liste électorale pour chaque section de vote a également été transposé, ce qui a donné un rapport indiquant le classement des partis politiques dans les circonscriptions électorales délimitées en vertu de *l'Ordonnance de représentation* de 1987. Il a ainsi été possible d'envoyer une copie de cette transposition aux partis politiques, toujours dans les deux semaines qui ont suivi le dépôt du rapport final de chaque commission de délimitation des circonscriptions électorales.

Si l'on en croit l'expérience qu'il a acquise jusqu'à présent, mon personnel n'a certainement pas mis en oeuvre à Élections Canada toutes les applications possibles de la bureautique. Dans un avenir très proche, nous allons préparer un plan-cadre quinquennal qui nous permettra de circonscrire toutes les applications possibles de l'informatique, par exemple la préparation de cartes par ordinateur, où l'automatisation pourrait rationaliser les opérations et permettre aux ressources humaines limitées de mon Bureau de remplir leurs fonctions de façon plus efficace.

MESURES PRISES EN VERTU DU PARAGRAPHE 4(2) DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

Au cours d'une élection générale, le Directeur général des élections est régulièrement tenu d'invoquer les pouvoirs spéciaux dont il est investi en vertu du paragraphe 4(2) de la *Loi électorale du Canada* afin d'adapter certaines dispositions de la *Loi* pour faire face à des circonstances exceptionnelles ou imprévues.

C'est ainsi que, durant la 34e élection générale, j'ai dû invoquer ces pouvoirs discrétionnaires dans un certain nombre de cas, qui peuvent se résumer comme suit :

a) prolonger le délai imparti pour terminer le recensement, dans 104 sections de vote réparties dans 42 circonscriptions;

b) doubler le nombre de recenseurs, dans quatre sections de vote à l'intérieur de quatre circonscriptions différentes;

c) faire effectuer le recensement urbain par un seul recenseur au lieu de deux, comme le prévoit la *Loi*, dans six sections de vote réparties dans six circonscriptions;

d) autoriser le président d'élection à nommer des recenseurs n'ayant pas 18 ans révolus, dans dix sections de vote répartis dans six circonscriptions électorales;

e) autoriser le président d'élection à nommer des recenseurs qui ne répondaient pas aux exigences relatives à la résidence, dans 177 sections de vote réparties dans 18 circonscriptions électorales;

f) autoriser les présidents d'élection à créer des sections de vote supplémentaires afin de desservir les établissements pour handicapés mentaux, à la suite de la décision de la Cour fédérale abrogeant l'alinéa 14(4)f) de la *Loi*;

g) permettre à une personne autre que le président d'élection d'accepter le bulletin de présentation d'un candidat dans deux circonscriptions électorales;

h) nommer 63 équipes de deux agents réviseurs, en plus de celles prévues en vertu de la *Loi*, dans 59 circonscriptions électorales;

i) prolonger de quelques jours la période de révision des listes préliminaires urbaines, dans 53 districts de révision répartis dans 48 circonscriptions électorales;

j) nommer, en vertu du paragraphe 8(1) de la *Loi*, un deuxième secrétaire d'élection pour aider au déroulement du scrutin au bureau du président d'élection dans 193 circonscriptions électorales principalement urbaines;

k) nommer un second greffier du scrutin afin de participer au décompte des votes au bureau du président d'élection, dans 21 circonscriptions électorales;

l) autoriser les présidents d'élection à commencer la vérification des documents concernant le décompte des bulletins déposés au bureau du président d'élection avant l'heure précisée au paragraphe 97(16) de la *Loi*;

m) autoriser le président d'élection à nommer des scrutateurs ne répondant pas aux exigences relatives au lieu de résidence, prévues dans la *Loi*, pour sept bureaux de scrutin répartis dans deux circonscriptions électorales différentes;

n) prolonger, dans un cas, le délai imparti pour émettre des certificats de procuration;

o) autoriser le président d'élection à créer un bureau de scrutin mobile à l'intention d'un certain nombre de petites institutions, dans six circonscriptions électorales;

p) autoriser le président d'élection à nommer des scrutateurs principaux dans des lieux ou dans des circonstances autres que ceux prévus au paragraphe 33(7.1) de la *Loi*, dans sept cas; et

q) autoriser le président d'élection à procéder au décompte des bulletins déposés au bureau de vote par anticipation, une heure avant l'heure précisée dans la *Loi*, dans 16 circonscriptions électorales.

APPLICATION DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

La *Loi sur les langues officielles* révisée, qui est entrée en vigueur le 15 septembre 1988, a eu d'énormes répercussions sur nos activités lors de la dernière élection générale, du fait qu'elle précise que les institutions fédérales qui relèvent directement du Parlement, dont le Bureau du Directeur général des élections, doivent offrir des services bilingues à toute la population.

Le bureau central d'Élections Canada, à Ottawa, a assuré des services bilingues au public. Par ailleurs, 98 circonscriptions électorales ont été désignées bilingues soit celles dont au moins trois pour cent de la population a comme langue maternelle la deuxième langue officielle. Dans ces circonscriptions, les présidents d'élection ont reçu des directives de mon Bureau en vue d'assurer des services bilingues complets. Dans les autres circonscriptions électorales, les présidents d'élection ont été invités à offrir des services bilingues. Toutefois, en cas d'impossibilité, le public pouvait communiquer gratuitement par téléphone, de tous les coins du pays, avec mon Bureau pour obtenir des services bilingues.

Au moment d'évaluer si nous avons bien respecté les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*, il faut tenir compte du fait que 85 pour cent des présidents d'élection nommés après la proclamation des nouvelles limites des circonscriptions électorales n'avaient aucune expérience et que, dans de nombreux cas, le service qu'ils ont fourni dans l'autre langue officielle n'a pas répondu aux attentes. Tout comme il l'a d'ailleurs fait lors des élections antérieures, mon Bureau a surveillé de près la qualité des services bilingues offerts dans les circonscriptions électorales désignées bilingues.

Les résultats de cette surveillance, couplés à l'augmentation du nombre de plaintes reçues par le Bureau du Commissaire aux langues officielles, me poussent à croire que la qualité des services bilingues s'est légèrement détériorée si on la compare à celle de l'élection générale précédente. Par ailleurs, l'attitude de certains présidents d'élection a révélé un manque de sensibilité à la question de la prestation de services bilingues au public. Qui plus est, les partis politiques, qui sont censés remettre des listes de recenseurs urbains éventuels aux présidents d'élection, ont semblé ignorer les dispositions de la loi exigeant que les présidents d'élection offrent des services bilingues.

Mon Bureau a reçu plusieurs plaintes en plus de celles reçues par le Commissaire aux langues officielles à propos de la mise en application de la *Loi sur les langues officielles* dans notre programme d'information des électeurs. Je préciserai que la publication d'un encart d'information unilingue dans les quotidiens semble avoir causé un problème en dehors du Québec, où la présence et la distribution de quotidiens de langues française et anglaise ne sont pas équivalentes. D'autre part, l'utilisation du canal de télévision de la Chambre des communes permettant de diffuser des renseignements durant la période électorale a entraîné quelques plaintes car la plupart des câblodistributeurs n'ont pas diffusé les signaux français et anglais. Il faudra se pencher très sérieusement sur ces questions dans le cadre de l'évaluation post-électorale du programme d'information des électeurs.

Malgré tous ces problèmes, je suis convaincu que les services offerts au public dans les deux langues offi-

cielles durant la 34e élection générale ont été adéquats, si l'on tient compte de certains éléments dont l'ampleur de la tâche, les récents amendements apportés à la *Loi sur les langues officielles* et le manque d'expérience des présidents d'élection. Mon Bureau s'engage à mieux servir les électeurs dans les deux langues officielles et, pour y parvenir, à faire à l'avenir une plus large place à cette question durant les cours de formation des présidents d'élection et les séances d'information destinées aux partis politiques.

PERSONNEL SUPPLÉMENTAIRE

Le paragraphe 5(3) de la *Loi électorale du Canada* confère au Directeur général des élections des pouvoirs qui lui permettent d'engager à titre temporaire le personnel nécessaire à l'exécution des fonctions que la *Loi* lui impose relativement à la conduite d'une élection. Mon personnel permanent ne comptant que 50 employés, j'ai donc dû recruter à titre temporaire et former 129 employés supplémentaires affectés à diverses tâches administratives relatives à l'élection. (On trouvera à l'Annexe E du présent Rapport une liste de toutes les personnes qui figuraient sur la liste de paye d'Élections Canada le 21 novembre 1988, jour du scrutin.)

Le recrutement de ces employés, engagés à titre temporaire, a été effectué soit par le biais de la Commission de la Fonction publique, soit par le biais de détachements ou de contrats.

La majorité du personnel temporaire a été engagée à partir du répertoire des candidats extérieurs de la Commission de la Fonction publique. Les séances de discussion et de négociation que nous avons eues avec des représentants de la Commission de la Fonction publique, avant le déclenchement de l'élection générale, nous ont permis de mettre au point des méthodes efficaces de présélection et de sélection des candidats dans un très bref délai. Je tiens à remercier la Commission de la Fonction publique qui a répondu à notre demande et nous a apporté toute sa collaboration pour mener à bien cette énorme tâche.

Huit des 129 employés engagés à titre temporaire ont été détachés soit d'organismes provinciaux responsables des élections, soit de ministères du gouvernement fédéral. Mon personnel a ainsi pu profiter de la compétence d'employés ayant déjà suivi une formation dans un domaine connexe et assurer de la sorte le bon déroulement des diverses phases de l'élection.

Nous avons également eu recours à ce programme d'échange de personnel avec des organismes d'autres secteurs de compétence, en dehors de la période de l'élection fédérale. Par exemple, le poste de chef de cabinet du Directeur général des élections a été occupé par des hauts fonctionnaires d'Élections Ontario et d'Élections Manitoba pour des périodes de deux ans entre 1983 et 1988. D'autre part, deux employés d'Élections Canada ont été tout récemment détachés auprès d'organismes de l'Ontario et du Manitoba afin d'aider à l'administration des élections dans ces provinces.

Le paragraphe 5(4) de la *Loi* précise par ailleurs que la rémunération versée au personnel engagé à titre temporaire, ainsi que les montants versés aux membres de mon personnel au titre des heures supplémentaires consacrées à une élection, sont acquittés à même les deniers non attribués du Fonds du revenu consolidé. Pour plus de détails sur l'application des paragraphes (3) et (4) de l'article 5 de la *Loi*, il suffit de se reporter aux tableaux 1 et 2 ci-joints.

Le tableau 1 indique les coûts des salaires et des heures supplémentaires versés au personnel occasionnel ou engagé à titre temporaire, et le tableau 2 donne quant à lui les coûts des heures supplémentaires consacrées au travail exécuté par les employés permanents de mon Bureau. À propos de ce dernier tableau, je tiens à préciser que nos bureaux étaient ouverts jusqu'à minuit, tous les jours de la semaine, afin d'assurer de bons services à toutes les régions, quels que soient les fuseaux horaires.

TABLEAU 1

PERSONNEL ENGAGÉ À TITRE TEMPORAIRE
SALAIRES ET HEURES SUPPLÉMENTAIRES

Catégorie	Coûts des salaires ($)	Nombre d'heures supplémentaires	Coûts des heures supplémentaires ($)
Scientifique et professionnelle	7 759	110	N/A
Administrative et du service extérieur	47 363	1 855	42 460
Soutien administratif	221 493	8 807	139 716
Technique	30 078	975	21 765
Exploitation	39 250	1 373	20 841
TOTAL	**345 943**	**13 120**	**224 782**

Nota : Le coûts des salaires et des heures supplémentaires sont calculés au 30 novembre 1988.

TABLEAU 2

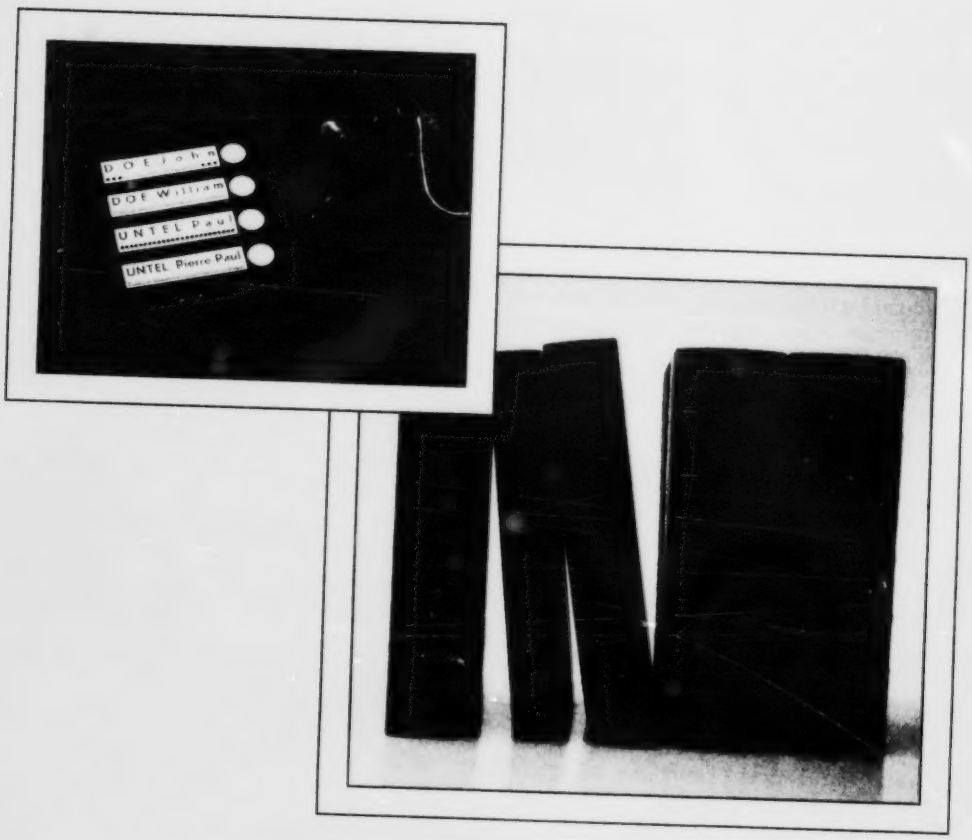
PERSONNEL PERMANENT
HEURES SUPPLÉMENTAIRES

Catégorie	Nombre d'heures supplémentaires	Nombre de mois-personnes d'heures supplémentaires	Coûts des heures supplémentaires ($)
Gestion	1 768	11	N/A
Administrative et du service extérieur	5 835	35	172 040
Soutien administratif	1 979	12	40 940
Technique	651	4	15 480
Exploitation	1 939	12	38 973
TOTAL	**12 172**	**74**	**267 433**

Nota : Les coûts des heures supplémentaires sont claculés au 30 novembre 1988.

Chapitre 5

Respect et application de la Loi électorale du Canada



RESPECT ET APPLICATION DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

En vertu du paragraphe 70(3) de la *Loi électorale du Canada*, je suis tenu de nommer un Commissaire aux élections fédérales qui, sous ma surveillance générale, a pour fonctions de veiller au respect et à l'application des dispositions de la *Loi*.

Dans mon Rapport daté du 9 octobre 1975, j'ai avisé la Chambre des communes qu'en vertu du paragraphe 70(3) de la *Loi électorale du Canada*, telle que modifiée, j'avais nommé M. J.O. Gorman, Commissaire aux élections fédérales, à compter du 1er juillet 1976. M. Gorman a occupé ces fonctions jusqu'au 31 décembre 1987, après quoi, à partir du 4 janvier 1988, M. G.M. Allen a été nommé Commissaire aux élections fédérales. En effectuant cette nomination, j'ai pris en considération les dispositions du projet de loi C-79 qui, une fois promulgué, aurait créé une Commission appelée la *Commission canadienne du contentieux électoral*, laquelle aurait assumé certaines des fonctions du Commissaire.

D'après la politique que j'ai arrêtée avec le Commissaire actuel, son premier objectif est d'encourager le respect de la loi. En cas d'échec de ces mesures, il faut faire immédiatement enquête sur les plaintes légitimes d'infractions à la *Loi électorale du Canada*. Le Commissaire ne doit donner son consentement pour une poursuite que lorsque les circonstances de la cause et l'intérêt du public et de la justice le justifient.

Toutes les infractions alléguées qui semblent fondées sont soumises à un enquêteur, dont les services sont retenus par le Commissaire, ou à la Gendarmerie royale du Canada. Le Commissaire peut retenir les services d'avocats-conseils pour obtenir ses conseils et son aide durant le procès.

Voici le rapport des activités du Commissaire aux élections fédérales depuis le dépôt de mon Rapport de 1986.

1. CAUSES EN SUSPENS APRÈS L'ÉLECTION GÉNÉRALE DE 1984

Au moment du dépôt de mon Rapport de 1986, deux causes étaient en suspens. L'une d'entre elles n'a toujours pas été entendue devant les tribunaux après le rejet d'un appel, interjeté par l'accusé, touchant la compétence de la Cour. L'autre cause a donné lieu à une décision rendue en Cour d'appel à l'effet que le Commissaire aux élections fédérales n'est pas une partie intéressée au procès, au sens de l'article 605 du *Code criminel*, dans les causes où l'accusation a été portée par un membre de la Gendarmerie royale du Canada. Le Commissaire ne peut donc en appeler de la décision d'un tribunal inférieur dans de telles causes. Ce problème aurait été rectifié par le projet de loi C-79. Pour le moment, et jusqu'à ce que la *Loi* soit amendée, les poursuites seront intentées par un membre du personnel du Commissaire pour qu'il soit ainsi possible d'interjeter appel chaque fois qu'il sera nécessaire.

2. RAPPORTS DES PARTIS ENREGISTRÉS

Les rapports de l'exercice financier des partis enregistrés pour l'année se terminant le 31 décembre 1987 ont été reçus et examinés. Quelques contradictions apparentes avec les données reçues de Revenu Canada par le Directeur général des élections, ont été étudiées de près; cependant les partis concernés ont pu les expliquer de façon adéquate.

L'examen de ces rapports a englobé une étude des dispositions de la *Loi électorale du Canada* régissant les rapports de l'exercice financier et les rapports relatifs aux dépenses d'élection des partis enregistrés. Cette démarche a mis en lumière un problème, en rapport avec la législation existante, auquel il faudrait remédier.

La *Loi* prévoit la vérification des rapports de l'exercice financier et des rapports des partis enregistrés relatifs aux dépenses d'élection. La tâche du vérificateur, telle qu'elle est stipulée au paragraphe 13.3(4) de la *Loi*, consiste à déclarer dans son rapport si, à son avis, le rapport sur les recettes et dépenses d'élection présente fidèlement les renseignements contenus dans les écritures comptables sur lesquelles il est fondé. Le vérificateur doit faire des observations lorsque son examen révèle que les registres comptables convenables n'ont pas été tenus. Toutefois, rien dans ce paragraphe de la *Loi* ne mentionne quel type de registres il faudrait tenir à jour, pas plus que ceux-ci devraient être tenus suivant les principes comptables généralement reconnus, comme on pourrait s'y attendre dans le cas d'une vérification commerciale normale.

Il faudrait remédier à ce problème, en rapport avec l'article 13.3, pour deux raisons principales. Tout d'abord, le vérificateur est la seule personne à laquelle la *Loi* donne spécifiquement accès aux registres du parti. Le vérificateur est donc la personne qui doit jouer un rôle primordial pour s'assurer que les partis se conforment aux

dispositions de la *Loi* concernant les transactions financières. Ensuite, le rapport des partis relatif aux dépenses d'élection constitue la base sur laquelle se fonde le Directeur général des élections pour verser aux partis des sommes considérables tirées des deniers publics sous la forme de remboursements des dépenses d'élection.

Il est donc recommandé d'apporter deux amendements à l'article 13.3 de la *Loi* en ajoutant un nouvel alinéa comme suit :

> « Tout agent enregistré d'un parti enregistré doit tenir des registres comptables, conformément aux principes comptables généralement acceptés, suffisants pour permettre de vérifier les sommes qu'il a reçues et les dépenses qu'il a payées ».

et en amendant le paragraphe 13.3(4) existant comme suit :

> « Le vérificateur nommé par un parti enregistré doit faire rapport à l'agent principal du parti relativement à chaque rapport sur les recettes et dépenses du parti pour un exercice financier et à chaque rapport relatif aux dépenses d'élection du parti établi pendant son mandat et il doit faire, conformément aux normes de vérification généralement acceptées, les vérifications qui lui permettront de déclarer dans son rapport si, à son avis, le rapport sur les recettes et dépenses ou sur les dépenses d'élection présente fidèlement les renseignements contenus dans les écritures comptables sur lesquelles il est fondé, conformément aux normes de vérification généralement acceptées ».

3. *RESPECT DE LA LOI*

En collaboration avec la Direction du financement des élections d'Élections Canada, le Commissaire a préparé les *Lignes directrices concernant les dépenses d'élection des candidats* (1988) et les *Lignes directrices concernant les dépenses d'élection des partis enregistrés* (1988). D'autre part, le Commissaire et les membres de son personnel ont donné des conseils aux candidats et aux partis. Par ailleurs, comme cela est déjà indiqué dans le présent Rapport, Élections Canada a produit et distribué à tous les candidats et agents officiels un vidéo intitulé « *Les règles du jeu* ». Il est bon de préciser que deux autres projets notables ont été entrepris dans le but de faire respecter la *Loi* :

3.1 LISTES DE CONTRÔLE

L'analyse des résultats des poursuites intentées à l'issue de la 33e élection générale et des données tirées des comptes rendus des séances de janvier, février et mars 1988 du Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure de la Chambre des communes a révélé qu'il était nécessaire de trouver des moyens efficaces garantissant que les candidats et les agents officiels respectent les responsabilités que leur impose la *Loi électorale du Canada*. C'est ainsi que nous avons préparé des listes de contrôle afin de permettre aux candidats et aux agents officiels de s'assurer qu'ils ont bien rempli certaines responsabilités fondamentales. Ces responsabilités sont celles qui ont donné lieu aux infractions à la *Loi* les plus fréquemment rencontrées à l'issue de la 33e élection générale.

3.2 BULLETINS PARLEMENTAIRES DISTRIBUÉS AUX MÉNAGES

Avant la dissolution de la Chambre des communes, les députés ont été informés de la nécessité d'inclure dans leurs dépenses d'élection les coûts des bulletins parlementaires distribués aux ménages durant une période électorale, si ces bulletins contiennent des textes qui favorisent ou contrecarrent directement un parti enregistré ou l'élection d'un candidat en particulier. C'est ainsi que 103 députés ont fait parvenir une ou plusieurs ébauches de bulletins de ce genre au Commissaire afin qu'il les étudie et précise si leurs frais de production seraient considérés comme des dépenses d'élection s'ils étaient distribués durant la période électorale. Tous les bulletins ont été examinés et renvoyés accompagnés d'observations pertinentes.

4. *LA 34e ÉLECTION GÉNÉRALE*

Nous avons reçu plusieurs milliers de demandes de renseignements et d'interprétation de la *Loi* durant la campagne électorale. Les chiffres ont toutefois été légèrement inférieurs à ceux de l'élection précédente en raison des meilleurs services d'information que nous avons mis à la disposition de la population lors de cette élection.

PLAINTES ET APPLICATION DE LA LOI

Nous avons reçu de nombreuses plaintes écrites relatives à des infractions présumées à la *Loi électorale du Canada*, aussi bien pendant qu'après la dernière élection générale. Les plaintes les plus fréquentes sont décrites dans les paragraphes suivants :

- **Autorisation des affiches et documents**

Durant la dernière élection, la plainte la plus fréquente a porté sur des infractions présumées au paragraphe 72(1) de la *Loi électorale du Canada* (annonces, placards, affiches, etc. ne portant ni le nom ni l'autorisation de l'agent enregistré ou de l'agent officiel). Les dispositions de ce paragraphe n'ont pas été appliquées en raison de la décision rendue en 1984 par la Cour du banc de la Reine de l'Alberta. Chaque cas a été transmis au bureau national du parti enregistré concerné, aucune plainte n'ayant été reçue à propos d'infractions présumées commises par des candidats indépendants ou sans appartenance politique.

Nous avons reçu très peu de ces plaintes en provenance du public, la majorité émanant de personnes de

camps rivaux ignorant, la plupart du temps, que ce paragraphe de la *Loi* n'était pas appliqué.

Il est plus que jamais évident aujourd'hui qu'il faut absolument examiner cette disposition. Le paragraphe en question devrait soit être intégralement abrogé, soit être modifié tel qu'il était proposé dans le projet de loi C-79, afin de le rendre compatible avec la *Charte des droits et libertés* et de pouvoir ainsi l'appliquer.

• Publicité durant la période d'interdiction

Un certain nombre de plaintes portant sur des infractions présumées au paragraphe 61.2(1) de la *Loi électorale du Canada* (publicité durant la période d'interdiction) ont fait l'objet d'une enquête. Dans plusieurs cas, la publication du matériel publicitaire en question étant trop avancée au moment du déclenchement de l'élection, on ne pouvait logiquement pas l'annuler. Pour ces cas-ci, aucune poursuite ne sera entamée.

• Publication prématurée du résultat du scrutin

Nous avons reçu plusieurs plaintes de l'Ouest du pays invoquant l'article 105 de la *Loi* au sujet de la publication prématurée du résultat des élections de l'Est du Canada, les émissions de télévision et de radio sur modulation de fréquence étant captées par des récepteurs dans des régions où les bureaux de scrutin étaient encore ouverts.

Même si les enquêtes ouvertes à la suite de ces plaintes n'étaient pas terminées au moment de mettre sous presse le présent Rapport, on peut faire deux grandes observations générales :

a) les radiodiffuseurs de la Colombie-Britannique avaient déjà indiqué, avant l'élection, leur crainte d'une diffusion prématurée du résultat du scrutin. Afin d'éviter que cela ne se produise, ils ont bloqué les résultats de l'élection avant de les retransmettre, que le signal vienne du Canada ou des États-Unis;

b) la majorité des plaintes reçues portent sur les émissions en provenance du satellite ANIK. Une entreprise de communications privée a essayé d'utiliser ses systèmes de débrouillage et de décodage pour éviter la diffusion prématurée des résultats dans l'Ouest. Il est difficile de dire, pour le moment, si elle a réussi; quoi qu'il en soit, de gros efforts ont été déployés pour éviter la publication prématurée du résultat du scrutin et ils ont été partiellement couronnés de succès.

Ces incidents mettent en lumière la difficulté de conserver les dispositions de l'article 105 de la *Loi* à une époque où la technologie des télécommunications est très avancée. Il est donc recommandé, comme je l'avais d'ailleurs fait dans mon Rapport de 1980, de réexaminer l'ensemble de la question des heures d'ouverture du scrutin et de la publication prématurée des résultats du scrutin.

• Dispositions législatives touchant les dépenses d'élection

Dans mon Rapport de 1986, j'ai fait allusion à certains problèmes causés par les dispositions de la *Loi* relatives aux dépenses d'élection aussi bien pendant qu'après l'élection générale de 1984. Les audiences du Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure de la Chambre des communes, tenues au début de l'année 1988, ont parfaitement illustré certains de ces problèmes. Puisqu'ils n'ont toujours pas été réglés, il est grand temps d'apporter des changements à la *Loi* dans ce domaine.

• Publicité par des tierces parties

Les dispositions du paragraphe 70.1(1) de la *Loi électorale du Canada* n'ont pas été appliquées à l'occasion de la 34e élection générale en raison de la décision rendue en 1984 par la Cour du banc de la Reine de l'Alberta, et qui n'a pas fait l'objet d'un appel, déclarant ce paragraphe nul et non avenu. Ce paragraphe n'avait d'ailleurs pas été appliqué lors de la 33e élection générale à l'occasion de laquelle on avait rapporté très peu d'activités émanant de tierces parties. Toutefois, la situation a fortement changé lors de la 34e élection générale à laquelle des tierces parties ont largement participé, notamment par le biais de vastes campagnes publicitaires. Ces interventions par des tierces parties ont pris diverses formes :

a) annonces de thèmes électoraux par des tierces parties, y compris des administrations provinciales et municipales et des associations locales, ne mentionnant ni un parti enregistré ni un candidat, mais prenant position pour ou contre un thème à ce point fondamental de la campagne électorale que cela revenait à appuyer un élément-clé du programme de certains partis enregistrés ou bien à s'y opposer;

b) annonces de thèmes par des tierces parties précisant le nom du parti enregistré ou du candidat et prenant position pour ou contre lui;

c) publicité favorisant ou contrecarrant un candidat en particulier et émanant de comités spéciaux de défense constitués dans le but précis de favoriser ou de contrecarrer un parti politique ou un candidat en particulier.

L'absence de tout mécanisme de contrôle des activités des tierces parties (c'est-à-dire des personnes ou organismes autres que les candidats et les partis politiques enregistrés) constitue une grave lacune en ce sens qu'il s'agit là d'un parmi un ensemble de contrôles inter-

dépendants contenus dans la *Loi électorale du Canada* ayant pour but global de limiter les dépenses d'élection, de réduire la période durant laquelle les électeurs sont submergés d'annonces politiques et de permettre à la population d'examiner de très près le processus. Les autres contrôles englobent les dispositions relatives à la période d'interdiction contenues aux paragraphes 13.7(1) et 62.1(1), les limites des dépenses d'élection fixées par les articles 13.2 et 61.1 et les dispositions des articles 13.4, 13.5 et 63 concernant la divulgation des renseignements sur les dépenses d'élection.

Il est donc recommandé d'examiner le paragraphe 70.1(1) à la lumière de l'expérience vécue lors de la 34e élection générale et dans le contexte des dispositions de la *Charte des droits et libertés*. Étant donné que ce paragraphe 70.1(1) traite spécifiquement des dépenses d'élection, les modifications avancées à la définition des dépenses d'élection auront une incidence sur cet examen.

Le tableau qui suit présente la situation actuelle des plaintes reçues à l'occasion de la 34e élection générale.

TABLEAU DES PLAINTES PRÉSUMÉES

Article de la *Loi*	**Nombre de cas**	**Dossiers clos**	**Dossiers en cours**	**Poursuites**
2 Définition des dépenses d'élection	35	15	20	0
8(1) Partialité du secrétaire d'élection	1	1	0	0
13.7 Publicité par un parti enregistré pendant la période d'interdiction	7	5	2	0
18 Recenseurs et réviseurs ne s'acquittant pas convenablement de leurs fonctions	5	5	0	0
18A(14) Usurpation de l'identité d'un recenseur	1	1	0	0
24 Fausse déclaration de désistement d'un candidat	1	1	0	0
29 Partisanerie politique lors de la nomination du scrutateur par le président d'élection	1	1	0	0
44 Intervention auprès d'un électeur au bureau de scrutin	1	1	0	0
44 Violation du secret du vote	2	2	0	0
47 Répondre illégalement d'une personne	1	0	1	0
48 Employeur n'observant pas les dispositions de l'article exigeant que les employés disposent de quatre heures consécutives pour aller voter	50	23	27	0

Article de la *Loi*	Nombre de cas	Dossiers clos	Dossiers en cours	Poursuites
50 Activité partisane à l'intérieur ou à proximité d'un bureau de scrutin	9	9	0	0
61.2 Publicité par un candidat pendant la période d'interdiction	41	26	15	0
61.2(3) Dépenser plus que le maximum autorisé pour les avis de tenue d'assemblées	1	0	1	0
65 Infractions concernant une boîte de scrutin ou un bulletin de vote	2	1	1	0
67 Vente de spiritueux le jour du scrutin	3	1	1	1
68 Voter sans être habile à le faire	8	4	4	0
68(c) Demande d'inscription sur la liste sans être résident	1	0	1	0
70(1) Inobservation de la *Loi* par un officier d'élection	7	7	0	0
70.1(1) Publicité par des tierces parties	26	26	0	0
72 Non-identification de matériel imprimé	45	45	0	0
73 Mutilation ou enlèvement de pancartes d'un candidat	7	2	5	0
74(2) Prestation d'un faux serment	1	0	1	0
75 Publication d'une fausse déclaration concernant la réputation ou la conduite personnelle d'un candidat	5	3	2	0
99.24 Facturation d'un tarif supérieur au tarif le plus bas	2	2	0	0

Article de la *Loi*	Nombre de cas	Dossiers clos	Dossiers en cours	Poursuites
104 Engagement incorrect signé par un candidat	2	2	0	0
105 Publication prématurée des résultats du scrutin	12	3	9	0
TOTAL	**277**	**186**	**90**	**1**

5. *APPUI AU COMMISSAIRE DANS LE CADRE DES ENQUÊTES*

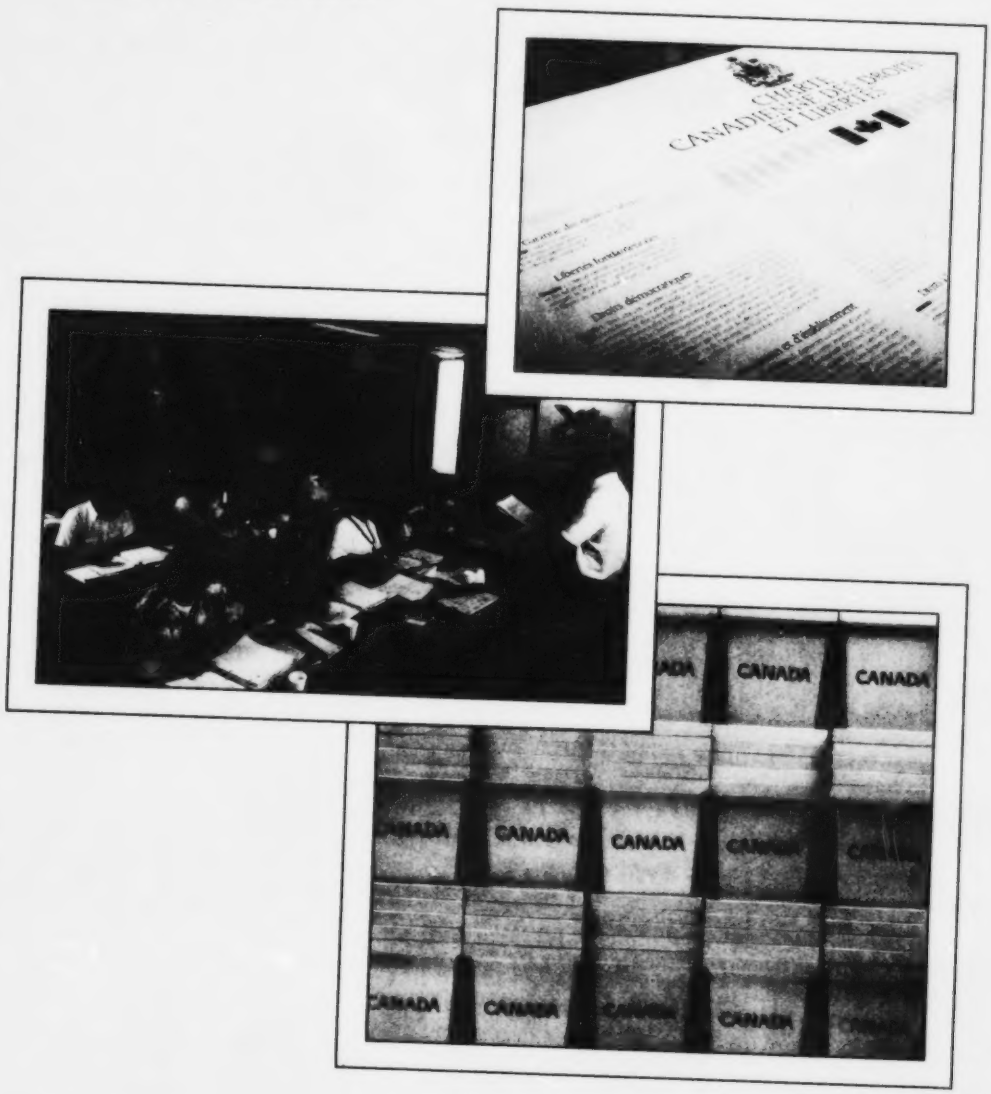
L'interprétation actuelle du paragraphe 70(10) de la *Loi* limite son application aux infractions prévues aux paragraphes 70(8) et 70(9), ce qui a pour conséquence directe de forcer le Commissaire à demander à la Gendarmerie royale du Canada de faire enquête sur toute infraction présumée à la *Loi* nécessitant ou pouvant nécessiter un mandat de perquisition et des poursuites. Les services fournis par la Gendarmerie royale du Canada sont de très haute qualité et seront, sans aucun doute, requis dans de nombreux cas à l'avenir. Toutefois, il serait plus approprié que des enquêteurs engagés par le Commissaire ou par la Commission chargée de la mise en application de la *Loi* s'occupent de plusieurs aspects de nombreuses enquêtes pour des infractions présumées à la *Loi*. Il est donc recommandé d'inclure dans toute nouvelle modification qui sera apportée à la *Loi* les amendements contenus dans l'ancien projet de loi C-79.

RECOMMENDATION:

Que l'article 13.3 de la Loi soit amendé de façon à préciser, comme cela a déjà été mentionné dans le présent chapitre, le rôle du vérificateur dans les rapports pour un exercice financier et les rapports sur les dépenses d'élection des partis enregistrés.

Chapitre 6

Révision de la Loi électorale du Canada



RÉVISION DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

RÉPERCUSSIONS DE LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS

Le nombre de contestations de la *Loi électorale du Canada* invoquant la *Charte* nous amènera peut-être un jour à qualifier la 34e élection générale « d'élection marquée par la Charte des droits et libertés ».

L'article 3 de la *Charte* garantit les droits démocratiques mais leur exercice est régi par des règles que l'on retrouve pour la plupart dans la *Loi électorale du Canada*. Puisque le droit de vote et le droit d'être candidat sont devenus des droits constitutionnels enchassés dans la *Charte*, il était logique de s'attendre à ce que la *Charte* ait des répercussions énormes sur la *Loi*.

Nous ne nous attendions cependant pas à un tel nombre de cas invoquant la *Charte* et de contestations de la *Loi électorale*. En fait, dès 1983, j'ai attiré l'attention de la Chambre des communes sur plusieurs aspects de la *Loi électorale du Canada* qui me semblaient en contradiction avec les droits et libertés fondamentaux garantis par la *Charte*. L'entrée en vigueur, en 1985, de l'article 15 (droits à l'égalité) de la *Charte* a ajouté une dimension supplémentaire à cette question.

Les électeurs sont aujourd'hui beaucoup plus au courant de leurs droits et ont davantage tendance qu'auparavant à lutter pour les défendre. En outre, ils demandent à juste titre d'être pleinement informés de tous les moyens leur permettant d'exercer leurs droits fondamentaux. Au chapitre 4 du présent Rapport, j'aborde le grand nombre de contestations auxquelles le Procureur général et mon Bureau ont eu à faire face au cours de la dernière élection. Malgré l'augmentation considérable des fonds que j'avais affectés à notre programme d'information des électeurs, après coup le nombre de contestations et de plaintes que nous avons reçues semble indiquer qu'on aurait dû en fait y consacrer encore davantage d'argent, d'autant plus que le projet de loi C-79 n'a pas été adopté avant la dissolution du Parlement.

CONSÉQUENCES DE L'ABANDON DU PROJET DE LOI C-79

En juin 1987, le Président du Conseil privé déposait devant la Chambre des communes le projet de loi C-79 qui comportait un grand nombre d'amendements à la *Loi électorale du Canada*. Plusieurs de ces amendements avaient pour objectif de rendre un certain nombre de dispositions de la *Loi électorale du Canada* conformes à la *Charte des droits et libertés* ou, tout au moins, d'atténuer certains conflits possibles. Par exemple, le projet de loi aurait assoupli les mécanismes de révision des listes électorales préliminaires, surtout dans les régions urbaines. Si cette partie seulement du projet de loi avait pu être adoptée juste avant l'élection, un très grand nombre d'électeurs qui ont été privés de leur droit de vote auraient pu voter, ce qui aurait évité beaucoup d'amertume de leur part.

Malheureusement, le projet de loi C-79 est mort au Feuilleton au moment de la dissolution de la 33e Législature, les députés n'ayant pu s'entendre sur *un point* concernant les dépenses d'élection. Il est donc extrêmement urgent que le Parlement étudie et adopte les amendements liés à la Charte contenus dans le projet de loi C-79 afin qu'ils soient en vigueur lors du déclenchement d'élections partielles durant la 34e Législature. Je recommande donc que les dispositions du projet de loi soient scindées afin de permettre l'adoption rapide des amendements essentiels qui ne soulèvent aucune controverse, et de donner aux députés davantage de temps pour examiner les autres amendements, principalement ceux qui concernent les dépenses d'élection.

REFONTE DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

J'ai déjà recommandé, à plusieurs reprises, que la *Loi électorale du Canada* soit entièrement réécrite. Elle l'a été pour la dernière fois en 1970 mais a été amendée à plusieurs reprises depuis lors, ce qui explique que son libellé est inutilement complexe et lourd. La *Loi* étant, en somme, un manuel de procédures, elle devrait être facile à comprendre même par les personnes n'ayant aucune formation juridique. Il faudrait donc en envisager une refonte complète, utilisant un langage beaucoup plus simple et procédant par la même occasion à une réorganisation des articles.

INSCRIPTION LE JOUR DU SCRUTIN

À l'occasion de la dernière élection, de nombreux candidats et particuliers ont recommandé l'inscription le jour du scrutin, c'est-à-dire la démarche qui consiste à faire ajouter son nom sur une liste électorale dans une région urbaine le jour du scrutin. Il s'agit là, à mon avis, du meilleur moyen de s'assurer que les électeurs des secteurs urbains peuvent voter même s'ils s'aperçoivent, après la clôture des listes, qu'ils n'ont pas été inscrits. L'intégrité du système électoral pourrait être protégée par diverses mesures, par exemple en exigeant des réviseurs

qu'ils requièrent une preuve d'identité à tout électeur qui demande de faire ajouter son nom sur la liste.

Cela fait déjà plusieurs années que l'on étudie la possibilité de permettre l'inscription le jour du scrutin. Dans mon Rapport de 1983, j'ai d'ailleurs recommandé au Parlement d'envisager la possibilité « d'ajouter deux séances spéciales de révision des listes, à savoir le vendredi précédant le jour du scrutin et le jour même du scrutin. Au cours de ces deux séances spéciales, seules les demandes d'inscription présentées aux réviseurs par les intéressés seraient accueillies ». Dans le projet de loi C-79, le gouvernement a proposé des séances spéciales de révision le vendredi précédant le jour du scrutin, mais pas le jour même du scrutin.

Devant le mécontentement justifié exprimé par des électeurs privés de leur droit de vote lors de la dernière élection, il est temps de rectifier la situation avant le déclenchement d'une autre élection partielle ou générale. Je tiens donc à réitérer ma recommandation pour que des dispositions soient prises afin de permettre une séance spéciale de révision des listes électorales urbaines le jour même du scrutin.

Je suis convaincu que la méthode susmentionnée d'inscription le jour du scrutin convient parfaitement aux régions urbaines. J'ai reçu de nombreuses observations pour que soient étendues aux régions urbaines les dispositions de l'article 47 de la *Loi électorale du Canada* qui autorisent un électeur non inscrit d'une section rurale à voter après avoir prêté serment et si un électeur dont le nom figure sur la liste électorale de la même section de vote répond de lui. Toutefois, je suis d'avis que ce procédé, qui fonctionne bien dans les sections rurales, pourrait donner lieu à des fraudes et à des abus si on l'appliquait aux grands centres urbains. Si le Parlement devait préférer cette méthode à l'inscription officielle le jour du scrutin, dont il a été question un peu plus tôt, je suggère alors que, pour minimiser les risques de fraudes et protéger l'intégrité du système électoral, les électeurs qui désirent recourir à cette méthode soient obligés de présenter à la fois une preuve d'identité et une preuve de leur résidence dans la section de vote.

NOMINATION DES PRÉSIDENTS D'ÉLECTION

Les élections n'ayant jamais lieu à des dates fixes, il m'incombe donc d'être prêt à tout moment à organiser une élection générale. Il existe toutefois un certain nombre de facteurs sur lesquels je n'ai aucun contrôle, entre autres la nomination des présidents d'élection par le Gouverneur en conseil. Les présidents d'élection sont en effet les pièces maîtresses qui nous permettent d'être prêts en tout temps à organiser une élection. La nomination des présidents d'élection, par décret du conseil, demeure valide tant que les limites des circonscriptions électorales ne sont pas modifiées. La toute dernière redélimitation des circonscriptions électorales a créé 295 circonscriptions, dont 282 nouvelles puisque leurs limites avaient été plus ou moins modifiées. Il a donc fallu nommer 282 présidents d'élection.

Dans mon Rapport de 1983, j'ai consacré un chapitre au mandat du président d'élection dans lequel, après un bref rappel des tentatives effectuées antérieurement pour que les présidents d'élection soient nommés par une autorité autre que le Gouverneur en conseil, j'ai écrit ce qui suit :

« Compte tenu de la géographie de notre pays et du fait que des nominations doivent souvent être faites peu de temps avant le déclenchement d'une élection (et même après l'émission des brefs d'élection), je crois sincèrement que la pratique actuelle de confier au Gouverneur en conseil le pouvoir de nommer les présidents d'élection reste probablement la plus efficace, pourvu que le choix des candidats soit fait avec beaucoup de soin. Ceci afin de s'assurer que la personne choisie est celle qui peut le mieux satisfaire aux exigences contenues dans la *Loi* et donner le service requis à tous les candidats, les partis politiques et le public ».

Je suis toujours du même avis aujourd'hui. J'ai souligné également, dans ce même rapport, que le calibre des personnes nommées aux postes de présidents d'élection s'est nettement amélioré au cours des dix dernières années environ.

Cependant, le processus suivi par le Gouverneur en conseil pour nommer les présidents d'élection a toujours été d'une lenteur décourageante. Par exemple, bien que la *Loi* permettait la nomination des présidents d'élection des 282 nouvelles circonscriptions électorales dès le 13 juillet 1987, c'est-à-dire le jour même de l'entrée en vigueur de l'Ordonnance de représentation, la première nomination n'a eu lieu que le 28 septembre 1987. La dernière n'a été faite que le 19 septembre 1988, soit moins de deux semaines avant la dissolution du Parlement. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que se produit une situation aussi malencontreuse. En fait, un an après l'entrée en vigueur de l'ordonnance de représentation précédente en juin 1976, plus d'une douzaine de nominations n'avaient pas encore été faites.

Ce n'est certes pas parce que tous les présidents d'élection étaient en poste lors du déclenchement de l'élection qu'il faut minimiser pour autant la situation presque critique qu'a connue mon Bureau en 1988. Tant et aussi longtemps que les présidents d'élection ne sont pas en fonction dans toutes les circonscriptions électorales et n'ont pas reçu de formation adéquate, il ne faut pas s'attendre à ce que mon personnel et moi-même puissions organiser une élection. Nos meilleures intentions ne valent rien si

elles sont entravées par des décisions, ou une absence de décisions, sur lesquelles nous n'avons aucun contrôle. Je me refuse à penser à ce qui aurait pu se produire si l'élection avait été déclenchée avant les dernières nominations.

La *Loi électorale du Canada* précise que le Gouverneur en conseil peut nommer un président d'élection dans une nouvelle circonscription électorale et dans toute circonscription électorale où le poste est vacant. La *Loi* ne précise pas la date limite pour la nomination des présidents d'élection dans les nouvelles circonscriptions électorales. Cependant, en cas de vacance, la *Loi* précise que le remplaçant doit être nommé dans les 60 jours qui suivent la date à laquelle le Directeur général des élections est avisé de ladite vacance. Par le passé, cette période de 60 jours a été complètement et systématiquement ignorée. Qui plus est, la nomination des présidents d'élection dans les nouvelles circonscriptions électorales a toujours été faite avec une lenteur à décourager les plus optimistes. Tous ces retards ont fait que nous nous trouvons bien souvent dans l'incertitude la plus totale et impuissants pour conduire une élection, situation qui est tout à fait inacceptable.

Une fois nommé, un président d'élection n'est pas pour autant prêt à organiser immédiatement une élection. Il lui faut en effet suivre une formation; de plus, lorsque les nominations suivent la proclamation d'une ordonnance de représentation, comme ce fut le cas en 1987 et 1988, il lui faut également préciser les limites de ses sections de vote, exercice très long en soi. Je tiens à répéter que mon personnel et moi-même avons besoin d'au moins neuf à dix mois pour donner une formation convenable à une équipe entièrement nouvelle de présidents d'élection et les familiariser avec leurs fonctions, afin de nous assurer qu'ils sont capables d'offrir un service adéquat aux électeurs. Il ne faut pas non plus oublier que la révision des limites des sections de vote, surtout à la suite d'un redécoupage des circonscriptions électorales, prend en moyenne deux mois de plus. Les présidents d'élection doivent effectuer cette révision aussitôt après leur formation, puisque la délimitation des sections de vote est primordiale, non seulement pour conduire convenablement l'élection, mais aussi pour permettre aux organisations locales des partis politiques de se préparer pour l'élection.

Si l'on tient compte de tous ces facteurs, on s'aperçoit que l'on ne peut se permettre aucun retard dans la nomination des présidents d'élection, après la proclamation d'une ordonnance de représentation. Qui plus est, tout retard pour faire ces nominations a des répercussions néfastes sur la bonne organisation de l'élection et augmente inutilement les frais de formation et autres.

Je me permets donc de proposer que la Chambre des communes amende la *Loi* afin d'éviter que ce problème ne se reproduise continuellement. À mon avis, il faudrait modifier la *Loi électorale du Canada* et y préciser que le Gouverneur en conseil dispose de 60 jours, sans exception, pour nommer les présidents d'élection. Dans le cas où un président d'élection n'aurait pas été nommé dans une nouvelle circonscription électorale, dans les 60 jours qui suivent la proclamation d'une ordonnance de représentation, le pouvoir de faire cette nomination devrait être transféré au Directeur général des élections qui agirait alors après consultation du député représentant la région concernée.

MANDAT DES PRÉSIDENTS D'ÉLECTION

J'ai déjà mentionné dans le présent Rapport que 253 des 295 présidents d'élection en poste lors de la 34e élection générale n'avaient aucune expérience antérieure dans l'administration d'une élection. Nous n'avions jamais eu depuis au moins 30 ans à faire face à une élection générale avec un nombre aussi élevé de présidents d'élection sans aucune expérience. (On trouvera à la page 8 de mon Rapport de 1983 des statistiques sur le nombre de nouveaux présidents d'élection lors de chacune des neuf élections générales qui ont précédé la 33e élection générale de 1984).

Je précisais d'ailleurs, dans mon Rapport de 1983, que la fonction de président d'élection devenait de plus en plus complexe. Étant donné les ressources limitées dont je dispose, il est très difficile de superviser convenablement un effectif aussi nombreux d'agents d'élection locaux et la situation ne peut que se dégrader si un grand nombre d'entre eux n'ont aucune expérience préalable. Le remplacement massif pour des raisons politiques de présidents d'élection expérimentés qui se sont acquittés de leurs fonctions avec compétence, équité et impartialité ne peut être qu'au détriment de la qualité du service fourni aux électeurs. En fin de compte, c'est tout le processus électoral qui en subit les conséquences.

Dans mon Rapport de 1983, j'écrivais d'ailleurs à ce sujet :

« Je suis fermement convaincu que si, de l'avis du Directeur général des élections, un président d'élection s'acquitte de ses fonctions avec impartialité et efficacité, son mandat doit être à toutes fins garanti jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge normal de la retraite ou jusqu'à ce qu'il cesse d'habiter dans la circonscription électorale pour laquelle il a été nommé. »

La situation que nous avons vécue au cours de la 34e élection générale ne fait que renforcer cette opinion. Je tiens, par conséquent, à réitérer la recommandation que j'avais alors avancée, à savoir qu'« un président d'élection qui, de l'avis du Directeur général des élections, s'est acquitté de ses fonctions de façon satisfaisante, ne soit remplacé que pour motif valable ». Il serait ainsi possible de réaliser des économies considérables de deniers publics tout en garantissant par la même occasion le meilleur service possible aux électeurs.

Dépenses d'élection

Parmi les nombreux changements apportés à la législation électorale du Canada, l'adoption en 1974 de la *Loi sur les dépenses d'élection* est certainement la plus remarquable depuis celle de la *Loi des élections fédérales* de 1920 et la création du poste de Directeur général des élections. En promulguant la *Loi sur les dépenses d'élection*, le Parlement a véritablement innové puisqu'il n'existait aucune loi exhaustive de ce genre au pays. Par la suite, la plupart des assemblées législatives des provinces canadiennes ont emboîté le pas au Parlement fédéral.

Le rapport de 1966 du Comité sur les dépenses d'élection, mieux connu sous le nom de *Comité Barbeau*, a été en fait le véritable canevas de la législation fédérale sur les dépenses d'élection. On ne peut qu'admirer la sagesse et la perspicacité des membres de ce comité. Toutefois, les conditions qui prévalaient lorsque le Comité Barbeau a étudié la question ont énormément changé au cours des 22 années suivantes. La *Charte des droits et libertés* a ajouté une dimension inconnue jusqu'en 1982. Qui plus est, aux niveaux fédéral et provincial, de même que dans la plupart des États américains, les candidats, les partis politiques et les agents d'élection ont acquis une très grande expérience dans les domaines de la gestion des fonds consacrés aux élections et du contrôle des dépenses d'élection et des contributions.

J'ai la conviction profonde qu'il serait très utile d'entreprendre aujourd'hui une étude comparable à celle du Comité Barbeau, ce qui permettrait de tracer les grandes lignes des mesures à prendre. Il serait préférable d'effectuer cette étude avant d'envisager d'importantes modifications aux dispositions législatives relatives aux dépenses d'élection.

Disposition des fonds excédentaires des candidats

Dans le Rapport spécial proposant des modifications à la loi électorale, que j'ai déposé à la Chambre des communes en 1985, je faisais part de ma préoccupation au sujet de l'absence, dans la *Loi*, d'une clause exigeant de rendre compte de façon adéquate de l'utilisation des fonds restants après paiement de toutes les dépenses relatives à la conduite ou à la gestion de l'élection. Le paragraphe 63(5.1) de la *Loi* stipule que cet excédent doit être remis au parti enregistré ou à une organisation ou association locale des membres du parti dans la circonscription du candidat. L'expression « organisation ou association locale des membres du parti » n'est pas définie par la *Loi* et, une fois reçus par ces organisations « non définies », ces fonds ne font l'objet d'aucun contrôle. Étant donné qu'une partie importante de ces sommes excédentaires provient du Trésor public, je considère que le public a le droit de connaître l'utilisation qui en est faite.

Quelques provinces ont résolu ce problème en exigeant que les associations de circonscription s'enregistrent officiellement et rendent compte annuellement des fonds qu'elles ont reçus. Par contre, ces fonds pourraient être remis au parti enregistré qui parrainait le candidat ou au Receveur général.

Il importe de mentionner que les fonds excédentaires accumulés par les candidats de tous les partis ont dépassé 8 millions de dollars à la suite de l'élection générale de 1984 au Canada. En ce qui concerne la dernière élection générale, le chiffre ne sera disponible que plusieurs semaines après la date limite imposée aux candidats pour présenter leur rapport sur leurs dépenses d'élection.

Publicité par des tierces parties

La question de la *publicité par des tierces parties*, c'est-à-dire la publicité faite par des groupes ou des personnes autres que les partis politiques enregistrés ou les candidats ou encore en leur nom, durant une période électorale, a atteint un niveau sans précédent au cours de la campagne électorale de 1988. J'ai déjà abordé ce thème dans mes Rapports de 1983 et de 1984.

Techniquement, ce genre de publicité est interdit. Toutefois, à la suite d'une action intentée par la Coalition nationale des citoyens en janvier 1984, la Cour du banc de la Reine de l'Alberta a déclaré anticonstitutionnels, dans la province de l'Alberta, le paragraphe 70.1(1) et l'article 72 de la *Loi électorale du Canada*. Le gouvernement fédéral n'a pas interjeté appel. Pour que l'application de la *Loi* soit uniforme, le Commissaire aux élections fédérales n'a intenté depuis lors aucune poursuite nulle part au Canada dans les cas d'infractions présumées à ces deux articles. Toutefois, cette disposition particulière est toujours en vigueur en dehors de la province de l'Alberta.

Je me permets de réitérer la recommandation avancée dans mon Rapport de 1984 à l'effet que l'on trouve un juste équilibre dans la *Loi* entre le contrôle adéquat des dépenses d'élection et la liberté d'expression que garantit la *Charte des droits et libertés*. Tant que rien ne sera fait pour amender la *Loi* à cet effet, nous nous retrouverons toujours, position des plus embarrassantes, dans l'incapacité de faire respecter deux dispositions de notre législation électorale.

Groupes d'intérêt spéciaux

Au début de septembre 1988, j'ai reçu une lettre du directeur administratif de l'Organisation nationale anti-pauvreté, organisme qui défend les droits des sans-abri et des illettrés. J'ai par la suite rencontré des représentants de cette organisation et accepté de transmettre leurs préoccupations au Parlement.

La *Loi électorale du Canada* ne contient aucune disposition particulière pour l'inscription des personnes ayant qualité d'électeurs et qui n'ont pas de domicile précis durant la période électorale. De nos jours, le droit de vote est lié au lieu de résidence. En outre, la *Loi* ne permet pas le recensement des personnes qui habitent dans des

refuges, à moins d'y avoir résidé pendant au moins 10 jours avant la date du recensement.

Toutefois, les avis juridiques que j'ai reçus me portent à croire que toute personne ayant qualité d'électeur et qui n'a pas de domicile peut être ajoutée à la liste électorale d'une section de vote donnée au cours de la période de révision des listes. Dans de telles circonstances, l'adresse municipale la plus proche du lieu où la personne concernée dort habituellement sera considérée comme celle où l'électeur sera inscrit et pourra voter. Ce point de vue est conforme à la jurisprudence américaine selon laquelle « un citoyen ayant qualité d'électeur n'est ni plus ni moins considéré comme tel sous prétexte que son lieu de résidence va à l'encontre de nos conventions sociales ». Les parlementaires voudront peut-être étudier la question des sans-abri et de leur droit de vote lors de l'examen des dispositions de la *Loi* portant sur le droit de vote.

Les rapports selon lesquels nombre de Canadiens adultes sont analphabètes ont soulevé de sérieuses questions sur la complexité de notre mécanisme de votation. Mon personnel a déjà pris certaines mesures destinées à familiariser les adultes avec le système électoral et va continuer de travailler à cet égard avec les groupes d'alphabétisation, si le temps le lui permet. Toutefois, le Parlement voudra peut-être se pencher sur la façon de simplifier le mécanisme de votation, en permettant par exemple d'inclure les symboles des partis politiques sur le bulletin de vote.

AUTRES AMENDEMENTS

La 34e élection générale a fait ressortir la nécessité d'apporter d'autres amendements à la *Loi* que ceux qui sont inclus dans le projet de loi C-79. Ces amendements sont énumérés ci-après selon l'ordre numérique des articles ou paragraphes concernés de la *Loi électorale du Canada* :

6 – BREFS D'ÉLECTION

Le terme « émission » est employé de deux façons différentes à l'article 6. Il fait allusion à la fois à la date du bref que fixe le Gouverneur en conseil et à la date d'émission du bref par le Directeur général des élections. Quant à la définition de l'expression « dépenses d'élection », elle dépend de la délimitation exacte de la période qui commence avec l'émission du bref. Il est par conséquent impératif, pour éviter toute confusion possible, de bien définir la date de « l'émission du bref ».

RECOMMANDATION :

Que l'article 6 soit amendé de façon à préciser que « l'émission du bref » ou la date de l'émission du bref est à minuit, heure d'Ottawa, le jour fixé par le Gouverneur en conseil pour figurer sur le bref.

13(1) – ENREGISTREMENT DES PARTIS POLITIQUES

Bien qu'un parti puisse enregistrer son nom en vertu de la *Loi*, l'enregistrement en lui-même n'accorde à ce nom aucune protection prévue dans la *Loi*. En quelques circonstances, lors de la dernière élection, un candidat non parrainé par un parti enregistré a essayé d'utiliser le nom d'un parti. Une telle pratique ne peut que semer la confusion dans l'esprit des électeurs et, c'est le moins que l'on puisse dire, est probablement contraire à l'esprit de la *Loi*.

RECOMMANDATION :

Que l'article 13 soit amendé de façon à préciser que seuls les candidats officiellement parrainés par un parti politique enregistré peuvent utiliser le nom dudit parti publiquement et dans les documents de leur campagne électorale.

13.5 – RAPPORT DES PARTIS RELATIF AUX DÉPENSES D'ÉLECTION

Puisque cet article fait référence aux « partis enregistrés », on ne sait pas vraiment s'il s'applique aux dépenses engagées avant l'enregistrement par un parti qui n'est enregistré que le lendemain du jour où il a officiellement présenté des candidats dans 50 circonscriptions électorales.

RECOMMANDATION :

Que l'article 13.5 soit amendé de façon à bien préciser qu'un parti qui est enregistré lors d'une élection générale doit remettre un rapport de toutes ses dépenses d'élection, y compris de celles qui ont été engagées avant la date de l'enregistrement.

13.7 – PÉRIODE D'INTERDICTION POUR LES PARTIS ENREGISTRÉS

La période d'interdiction dont il est question à l'article 13.7 ne s'applique qu'aux partis enregistrés, ce qui signifie que les partis politiques, dont la demande d'enregistrement a été acceptée mais qui ne seront toutefois enregistrés que le lendemain du jour où ils auront officiellement présenté des candidats dans 50 circonscriptions électorales lors d'une élection générale, peuvent légalement faire de la publicité dans la presse écrite, parlée ou télévisée durant la période d'interdiction. Les mêmes règles devraient s'appliquer aux partis enregistrés et aux partis dont l'enregistrement est en instance.

RECOMMANDATION :

Que le paragraphe 13(15) soit amendé et que l'on y ajoute une référence à l'article 13.7. De la sorte, même un parti dont l'enregistrement est en instance tomberait sous le coup de la période d'interdiction.

18 – LISTES ÉLECTORALES

Au cours de la dernière élection, certains recenseurs ont remis des exemplaires de leurs listes électorales aux candidats qui les avaient désignés, avant même que des exemplaires aient été remis au président d'élection. Une telle pratique est incorrecte et ne devrait pas avoir cours.

RECOMMANDATION :

Que l'article 18 soit amendé de façon à bien préciser qu'un recenseur qui remet un exemplaire de sa liste préliminaire et des fiches de recensement à une personne autre que le président d'élection qui l'a nommé, est coupable d'une infraction à la Loi. *D'autre part, une telle pratique devrait entraîner une perte de rémunération pour le recenseur concerné.*

18(27) – RESPONSABILITÉ DES RECENSEURS

La *Loi* ne couvre pas actuellement les situations où des recenseurs sollicitent des fonds ou bien prennent part à des activités partisanes pendant l'exercice de leurs fonctions prévues par la *Loi*. Durant la dernière élection, nous avons reçu plusieurs plaintes de cette nature. Dans un cas, l'affaire a été transmise à la police locale puisqu'elle relevait uniquement du *Code criminel*.

RECOMMANDATION :

Que le paragraphe 18(27) soit amendé afin de préciser que tout recenseur qui sollicite des fonds ou prend part à des activités partisanes dans l'exercice de ses fonctions prévues par la Loi *commet une infraction à la* Loi électorale.

23(2)a)(i) – PRÉSENTATION DES CANDIDATS

Ce sous-alinéa précise que le bulletin de présentation d'un candidat doit indiquer le nom du candidat. Il n'est toutefois pas stipulé si cela signifie le nom légal du candidat ou bien le nom sous lequel il est connu dans la collectivité. Par le passé, certaines personnes ont utilisé des noms fictifs dans le but de semer la confusion. Dans plusieurs cas, des représentants d'un parti politique non enregistré ont essayé de faire inscrire le nom de leur parti comme sobriquet sur le bulletin de vote.

RECOMMANDATION :

Que les alinéas 23(2)a) et (3)a) soient amendés afin de bien préciser que le nom du candidat figurant sur un bulletin de présentation doit être le nom légal du candidat en question, tel qu'il est indiqué sur des pièces d'identité acceptables. D'autre part, ainsi qu'il est prévu dans le projet de loi C-79, seuls les surnoms sous lesquels le candidat est connu dans la collectivité seront autorisés. Le pouvoir d'accepter un surnom devrait revenir au président d'élection.

23(2)f) et g) – PRÉSENTATION DES CANDIDATS

Ces alinéas exigent que le ou les témoins de la signature du candidat et des 25 électeurs sur le bulletin de présentation soient présents devant le président d'élection pour prêter serment. Au cours de la dernière élection, cette obligation a soulevé un sérieux problème dans au moins trois cas, alors que les témoins à la présentation d'un candidat étaient très éloignés du bureau du président d'élection.

RECOMMANDATION :

Que le paragraphe 7(6) soit amendé de façon à préciser que les fonctions du président d'élection énoncées aux alinéas 23(2)f) et g) puissent être, avec l'accord préalable du Directeur général des élections, déléguées à un secrétaire d'élection nommé à cette fin.

23(7) et 31(3) – CORRECTION DES BULLETINS DE PRÉSENTATION

Ce paragraphe laisse entendre qu'un bulletin de présentation ne peut être corrigé une fois que le président d'élection l'a accepté pour dépôt, sauf dans la mesure prévue au paragraphe 31(3), à moins que le candidat ne se désiste et ne présente un nouveau bulletin. Cette démarche semble exagérément lourde et injustifiée.

RECOMMANDATION :

Que les paragraphes 23(7) et 31(3) soient amendés de façon à permettre des corrections sur les bulletins de présentation dans tous les cas jusqu'à la clôture des présentations.

24 – DÉSISTEMENT DES CANDIDATS

Dans la loi actuelle, un candidat qui a été officiellement présenté à une élection peut se désister en tout temps avant 8 heures du matin le jeudi suivant le jour des présentations; toutefois, le parti qui a parrainé ce candidat ne peut le remplacer. Le projet de loi C-79 proposait d'avancer à 17 heures le jour des présentations la date limite de désistement d'un candidat.

RECOMMANDATION :

Que l'article 24 soit amendé et précise que la limite pour le désistement d'un candidat soit 14 heures le jour des présentations. Il faudrait également envisager de permettre à un parti, dont le candidat s'est désisté dans les 24 heures qui précèdent l'heure limite de désistement, d'avoir jusqu'à midi le mercredi suivant le jour des présentations pour remplacer ce candidat.

44 – SECRET DU VOTE

Au cours de la dernière élection, la question des sondages à l'entrée et à la sortie des bureaux de scrutin a été soulevée en plusieurs occasions. Bien que l'article 44 de la *Loi* traite du secret du vote au bureau de scrutin, il n'y est pas précisé si de telles pratiques sont autorisées.

RECOMMANDATION :

Que l'article 44 soit amendé afin de préciser que les sondages ne sont pas autorisés dans un rayon de 500

mètres de tout bureau de scrutin, bureau spécial de scrutin ou bureau d'un président d'élection.

50(4) – MATÉRIEL ÉLECTORAL PARTISAN À L'INTÉRIEUR OU À L'EXTÉRIEUR D'UN BUREAU DE SCRUTIN

a) Il ne se passe pas une élection sans que des candidats essaient d'influencer les électeurs en affichant ou en exhibant du matériel électoral ou publicitaire à proximité d'un bureau de scrutin. Nombre d'électeurs sont offensés par de telles pratiques et protestent violemment. La plupart des gens supposent, à tort, que la *Loi électorale du Canada* interdit de telles pratiques dans un certain rayon des bureaux de scrutin et du bureau du président d'élection. Bien au contraire, le paragraphe 50(4), tout au moins dans sa version anglaise, limite une telle pratique aux murs intérieurs ou extérieurs d'un bureau de scrutin. Ainsi, si un bureau de scrutin se trouve dans une salle de classe d'une école, les murs extérieurs de l'école et son terrain de stationnement ne sont pas visés par cette interdiction.

RECOMMANDATION :

Que le paragraphe 50(4) soit amendé de façon à préciser qu'aucune personne ne peut afficher ni exhiber aucun matériel électoral dans un rayon de 500 mètres d'un bureau de scrutin, d'un bureau spécial de scrutin ou du bureau du président d'élection.

b) Au cours de la dernière élection, certains candidats ont remis à leurs représentants au scrutin des chemises de couleur. Ces chemises, qui contiennent des instructions et des listes électorales, étaient, dans certains cas, de la couleur normalement associée au parti ou au candidat représenté. Étant donné les changements apportés au paragraphe 50(4) en 1983, cette pratique consistant à exhiber les couleurs d'un parti dans les bureaux de scrutin ne devrait pas être autorisée.

RECOMMANDATION :

Que le paragraphe 50(4.1) soit amendé de façon à permettre aux représentants au scrutin d'utiliser et d'exhiber dans les bureaux de scrutin des chemises d'un format et de couleurs fixés par le Directeur général des élections.

58(7) – RETOUR DU BREF D'ÉLECTION

Le septième jour après l'addition officielle des votes ou immédiatement après un recomptage judiciaire, le président d'élection doit remplir le rapport du bref et transmettre le bref d'élection avec son rapport, selon la formule prescrite, au Directeur général des élections. La livraison des brefs peut prendre un certain temps, même en utilisant les meilleurs moyens de transmission. En vertu du paragraphe 58(7) de la *Loi*, le Directeur général des élections doit inscrire le nom d'un candidat élu dans son registre et donner avis du nom du candidat ainsi élu dans la Gazette du Canada, suivant l'ordre dans lequel il a reçu le rapport. Toutefois, la *Loi* est muette à propos de la date à laquelle un député doit prêter serment ou à propos de son aptitude à siéger à la Chambre des communes. Si cette date est liée à la réception du rapport, elle pourrait donc être inutilement retardée.

RECOMMANDATION :

Que le paragraphe 58(7) soit amendé de façon à préciser que le Directeur général des élections doit inscrire, après avoir été avisé qu'un rapport a été rempli par le président d'élection, le nom du député élu dans le registre et, aussitôt après, donner avis du nom du candidat dans la Gazette du Canada.

61.2 – PÉRIODE D'INTERDICTION À LAQUELLE SONT ASSUJETTIS LES CANDIDATS

Puisque cet article n'est pas limité à la publication d'annonces dans le but de favoriser ou de contrecarrer *directement* l'élection des candidats et des partis, on ne peut dire avec certitude s'il est censé couvrir la publication d'éditoriaux et d'articles dans la presse et la diffusion d'annonces à la radio ou à la télévision, non reliés à l'élection, mais accompagnés d'une photographie et du nom du candidat ou de sa signature.

RECOMMANDATION :

Que l'article 61.2 soit amendé afin de traiter précisément de ces questions.

61.2 – DISPOSITIONS RELATIVES À LA PÉRIODE D'INTERDICTION À LAQUELLE SONT ASSUJETTIS LES CANDIDATS

Bien que les dispositions de la *Loi* ne le permettent pas précisément, les *Lignes directrices et procédures concernant les dépenses d'élection des candidats - 1988*, préparées par Élections Canada, précisent que « un avis informant le public de l'ouverture d'un bureau de campagne électorale peut être inséré dans un journal pendant la période d'interdiction. L'avis doit être de dimensions raisonnables et n'inclure que l'annonce de l'ouverture du bureau, ainsi que le nom du candidat, l'adresse et le numéro de téléphone du bureau. L'avis ne doit contenir ni portrait du candidat ni message politique pour ou contre l'élection d'un candidat. »

Puisqu'il n'y a aucune ligne directrice en vertu de la *Loi* pour de tels avis, leur format et leur présentation ont tendance à varier, semant ainsi la confusion et entraînant des plaintes inutiles.

RECOMMANDATION :

Que l'article 61.2 soit amendé de façon à préciser que les avis d'ouverture d'un bureau de campagne devraient respecter le format prescrit par le Directeur général des élections.

62 – PAIEMENT DES DÉPENSES D'ÉLECTION

Tous les paiements relatifs à l'organisation ou à l'administration d'une élection doivent être faits par l'agent officiel ou par son intermédiaire. La plupart des campagnes sont orchestrées de façon à exiger la seule signature de l'agent officiel pour l'émission des chèques. Il est bien connu que l'agent officiel est souvent responsable de grosses sommes d'argent sur lesquelles il/elle exerce un plein contrôle pendant de longues périodes.

RECOMMANDATION :

Que l'article 62 soit amendé de façon à préciser que tous les chèques destinés au paiement de dépenses liées à l'organisation ou à l'administration de l'élection soient signés par deux personnes dont une devra être l'agent officiel et l'autre une personne désignée par écrit par le candidat.

62 – AGENTS OFFICIELS

Chaque candidat à une élection doit nommer un agent officiel chargé de contrôler les aspects financiers de la campagne. Au cours de la dernière élection, certaines personnes ont agi en qualité d'agent officiel pour plusieurs candidats. Dans certains cas, l'agent principal d'un parti a agi à titre d'agent officiel de nombreux candidats de ce parti. À mon avis, le poste d'agent officiel est beaucoup trop important pour être traité de la sorte.

RECOMMANDATION :

Que l'article 62 soit amendé afin de préciser qu'une personne ne peut être l'agent officiel que d'un seul candidat et que l'agent principal d'un parti enregistré ne peut être l'agent officiel d'un candidat.

72 – IDENTIFICATION DU MATÉRIEL DES PARTIS

Si l'on décide de conserver l'article 72 dans la *Loi* (se reporter à mes remarques à ce sujet au chapitre 5 portant sur le respect et l'application de la *Loi*), dans ce cas, en plus des changements recommandés dans le projet de loi C-79, il faudrait supprimer toute référence à « l'élection d'un parti enregistré ».

RECOMMANDATION :

Que l'article 72 soit amendé de façon à faire référence au matériel « qui indique un soutien ou une opposition à un parti politique enregistré ou à l'élection d'un candidat ».

82 – ANNULATION DES ÉLECTIONS

Cet article renvoie à cinq autres articles qui entraînent présumément des actes illicites, dont l'article 72 qui a été, en fait, amendé en 1983 afin de réduire l'infraction à un simple acte délictueux.

RECOMMANDATION :

Que l'article 82 soit amendé afin de supprimer toute référence à l'article 72.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS CONTENUES DANS CE CHAPITRE

Je recommande les amendements suivants à la *Loi électorale du Canada*, que je juge nécessaires :

1. *La* Loi électorale du Canada *devrait être entièrement réécrite dans un langage plus simple et selon une présentation plus logique.*

2. *Les amendements liés à la* Charte, *contenus dans le projet de loi C-79, devraient être étudiés séparément des autres dispositions, et les amendements ne soulevant aucune controverse devraient être adoptés rapidement.*

3. *Il devrait être bien précisé que le Gouverneur en conseil dispose de 60 jours, sans exception, pour nommer les présidents d'élection et que si un président d'élection n'est pas nommé dans les délais prescrits, le pouvoir de faire cette nomination devrait être transféré au Directeur général des élections.*

4. *Le mandat des présidents d'élection expérimentés, qui s'acquittent de leurs fonctions de façon satisfaisante, devrait être garanti en stipulant dans la* Loi *qu'ils ne peuvent être remplacés que pour motif valable.*

5. *Une étude exhaustive des principes qui sous-tendent l'imposition de limites et le contrôle des dépenses d'élection, y compris de la publicité faite par des tierces parties, devrait être entreprise avant d'envisager une refonte des dispositions de la loi portant sur les dépenses d'élection.*

6. *Toutes les dépenses de mon Bureau, y compris les traitements du personnel régulier et les autres dépenses courantes, devraient être prévues par la Loi et assujetties à un contrôle parlementaire.*

7. *Il faudrait apporter de nombreux amendements de toutes sortes, énumérés dans le présent chapitre et découlant de la dernière élection générale.*

Chapitre 7

Conclusion

CONCLUSION

Au fil des ans, notre système électoral a su s'adapter à l'évolution constante et rapide de la société. Récemment, il ne s'est malheureusement pas ajusté aux nouvelles attitudes et situations qu'a entraînées l'adoption de la *Charte des droits et libertés*. Il est donc impératif de prendre le plus tôt possible des mesures législatives pour présenter à nouveau les amendements contenus dans le projet de loi C-79 qui rendraient, dans une large mesure, la *Loi électorale du Canada* conforme à la *Charte*. Une refonte complète de la *Loi électorale du Canada* s'impose également avec un contenu réaménagé et un langage plus simple. Par ailleurs, il faudrait également procéder à un réexamen complet des dispositions de la *Loi* concernant les dépenses d'élection par un comité semblable au Comité Barbeau mis sur pied dans les années 60.

On se rappellera que, le 28 juin 1988, j'ai informé la Chambre des communes de mon intention de prendre ma retraite après plus de 22 années au poste de Directeur général des élections. J'avais alors suggéré que ma démission soit acceptée et que mon successeur soit nommé au début de janvier 1989.

Le déclenchement de l'élection le 1er octobre 1988 a évidemment mis ces plans temporairement en veilleuse. Il va sans dire que, puisque j'ai assumé la responsabilité de la conduite de la 34e élection générale, je devais rester en fonction pour faire rapport à la Chambre des communes sur l'administration de ma charge depuis mon dernier Rapport, en particulier en ce qui a trait à la dernière élection. Cette étape est maintenant franchie avec le dépôt du présent Rapport. J'espère donc sincèrement que la Chambre des communes nommera mon successeur sous peu.

J'appartiens à la Fonction publique depuis 39 ans. Pendant presque toute ma carrière, j'ai eu la chance de travailler au sein d'organismes qui relevaient directement du Parlement : 14 années à la Commission de la Fonction publique, 18 mois au sein du personnel de la Chambre des communes et plus de 22 ans comme Directeur général des élections du Canada. En conséquence, j'ai toujours éprouvé beaucoup de respect, d'admiration et d'affection pour nos institutions parlementaires, ainsi que pour les personnes qui en constituent les rouages essentiels.

À la veille de partir pour la retraite, je puis me permettre, avec un certain détachement, de jeter un regard sur mes 22 dernières années de carrière qui ont été témoin de nombreuses réalisations. C'est au cours de cette période que l'âge du vote a été abaissé à 18 ans pour les élections fédérales, que le vote par procuration a été instauré, que les employés de la Fonction publique en poste à l'étranger et leurs personnes à charge ont été autorisés à voter, que les partis politiques ont obtenu une reconnaissance officielle grâce à un système d'enregistrement des partis et que l'exercice du droit de vote a été considérablement facilité grâce à l'amélioration des conditions de vote par anticipation et à l'instauration du vote au bureau du président d'élection. Cette période a également été témoin des initiatives prises par le Parlement fédéral en vue de contrôler les dépenses d'élection, d'accorder des fonds publics aux candidats et aux partis politiques et d'obliger les candidats et les partis politiques à divulguer intégralement la source et l'affectation de leurs fonds électoraux. Ces améliorations, aussi nombreuses que variées, ont permis de faire du système électoral canadien l'un des plus démocratiques au monde.

En dépit de toutes ces réalisations, il reste beaucoup à faire. C'est pourquoi je prie à nouveau instamment le Parlement d'agir *avec célérité* en vue d'apporter à la loi électorale fédérale les changements importants qui s'imposent et que les Canadiens méritent et attendent depuis longtemps.

Puisqu'il s'agit là du dernier Rapport que je soumets à titre de Directeur général des élections, je tiens à remercier la Chambre des communes qui m'a donné l'occasion de servir à ce titre le Parlement, mon pays et mes concitoyens pendant tant d'années. Je tiens également à remercier toutes les personnes qui m'ont accordé leur collaboration au cours de ces années, et en particulier mon personnel, toujours loyal et dévoué.

Depuis ma nomination en juin 1966, j'ai été responsable de sept élections générales et de 73 élections partielles, qui ont nécessité la participation de centaines de milliers d'agents d'élection. Je tiens à leur exprimer à toutes et à tous ma profonde gratitude car leur contribution a été et demeure l'élément-clé de l'efficacité du processus démocratique au Canada.

Annexes

ANNEXE A

RÉPARTITION DES COÛTS DE LA REDISTRIBUTION 1987

PROVINCE	SALAIRES	ADMIN.	IMPRESSION	PUBLICITÉ	TOTAUX
ONTARIO	194 544	130 349	30 185	600 954	956 032
QUÉBEC	164 285	144 228	16 244	449 474	774 230
NOUVELLE-ÉCOSSE	50 712	37 209	11 929	89 504	189 354
NOUVEAU-BRUNSWICK	41 801	26 600	11 456	75 618	155 475
MANITOBA	55 449	43 554	14 657	56 304	169 964
COLOMBIE-BRITANNIQUE	96 497	66 502	22 717	138 774	324 491
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	53 194	1 145	5 843	19 317	79 499
SASKATCHEWAN	54 542	18 977	5 509	30 329	109 357
ALBERTA	116 150	62 508	3 836	127 413	309 907
TERRE-NEUVE	78 649	43 879	11 811	86 409	220 748
TERRITOIRES DU NORD-OUEST	2 460	5 642	—	—	8 102
CANADA	**908 283$**	**580 593$**	**134 187$**	**1 674 096$**	**3 297 159$**

*** Administration centrale : 2 256 758$**

TOTAL : 5 553 917$

* Dépenses de l'administration centrale : Personnel temporaire, temps supplémentaire, déplacements, frais de poste et de messageries, location d'équipement, papeterie, fournitures de bureau, cartes et impression.

ANNEXE B

PARTIS POLITIQUES QUI ONT ÉTÉ ENREGISTRÉS AVANT LA 34e ÉLECTION GÉNÉRALE

Parti Progressiste Conservateur du Canada
Parti libéral du Canada
Nouveau Parti Démocratique
Parti Crédit Social du Canada
Communist Party of Canada
Libertarian Party of Canada
Parti Rhinocéros
Le Parti Vert du Canada
Confederation of Regions Western Party
Parti pour la République du Canada
* Parti Nationaliste du Québec

PARTIS POLITIQUES ADMIS À L'ENREGISTREMENT AVANT LA 34e ÉLECTION GÉNÉRALE

Le Parti Réformiste du Canada
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada
** The Western Canada Concept
** Parti Canada
** Réforme de la loi monétaire
** The Western Independence Party of Canada
** Parti Étudiant

PARTIS POLITIQUES ENREGISTRÉS LORS DE LA 34e ÉLECTION GÉNÉRALE ET DONT LES NOMS ONT PARU SUR LES BULLETINS DE VOTE

Parti Progressiste Conservateur du Canada
Parti libéral du Canada
Nouveau Parti Démocratique
Parti Crédit Social du Canada
Communist Party of Canada
Libertarian Party of Canada
Parti Rhinocéros
Le Parti Vert du Canada
Confederation of Regions Western Party
Parti pour la République du Canada
Le Parti Réformiste du Canada
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada

* Le parti a été radié du registre le 24 octobre 1988, n'ayant pas parrainé des candidats dans au moins 50 circonscriptions électorales.

** Le parti n'a pas parrainé des candidats dans au moins 50 circonscriptions électorales et par conséquent n'a pu être enregistré.

ANNEXE C

STATISTIQUES PRÉLIMINAIRES RELATIVES AU NOMBRE D'ÉLECTEURS INSCRITS SUR LES LISTES

(Les statistiques finales apparaîtront dans le rapport détaillé qui sera publié en vertu du paragraphe 58(9) de la *Loi électorale du Canada*.)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ONTARIO	6 132 837	176 853	6 309 690	2.790
QUÉBEC	4 612 275	131 179	4 743 454	2.712
NOUVELLE-ÉCOSSE	627 847	15 862	643 709	2.399
NOUVEAU-BRUNSWICK	497 094	9 449	506 543	1.825
MANITOBA	714 166	15 115	729 281	2.078
COLOMBIE-BRITANNIQUE	1 879 823	73 217	1 953 040	3.704
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	87 073	1 814	88 887	2.055
SASKATCHEWAN	661 672	13 365	675 037	1.960
ALBERTA	1 526 689	28 265	1 554 954	1.806
TERRE-NEUVE	377 227	7 009	384 236	1.838
YUKON	15 680	638	16 318	3.909
TERRITOIRES DU NORD-OUEST	29 030	1 022	30 052	3.600
TOTAL	**17 161 413**	**473 788**	**17 635 201**	**2.639**

(1) Province ou territoire.
(2) Nombre d'électeurs sur les listes préliminaires.
(3) Nombre d'électeurs ajoutés à la période de révision.
(4) Nombre d'électeurs sur les listes officielles. (N'inclut pas le nombre d'électeurs habilités à voter en vertu des *Règles électorales spéciale*.)
(5) Pourcentage des électeurs ajoutés à la révision (colonne (3) sur colonne (4)).

STATISTIQUES PRÉLIMINAIRES RELATIVES AU NOMBRE DE VOTES DÉPOSÉS

(Les statistiques finales apparaîtront dans le rapport détaillé qui sera publié en vertu du paragraphe 58(9) de la *Loi électorale du Canada*.)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
ONTARIO	4 449 153	196 252	45 020	16 701	4 707 126	26 203	,557	74,602
QUÉBEC	3 396 300	128 639	23 306	14 524	3 562 769	61 674	1,731	75,109
NOUVELLE-ÉCOSSE	455 204	18 676	2 630	5 166	481 676	1 835	,381	74,828
NOUVEAU-BRUNSWICK	359 800	21 745	1 829	2 835	386 209	2 625	,680	76,244
MANITOBA	521 660	17 170	4 283	1 643	544 756	1 815	,333	74,698
COLOMBIE-BRITANNIQUE	1 463 004	54 767	16 083	4 771	1 538 625	5 599	,364	78,781
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	71 631	3 068	619	657	75 975	339	,446	85,474
SASKATCHEWAN	494 774	24 902	3 877	1 574	525 127	1 468	,280	77,792
ALBERTA	1 116 767	36 939	8 734	2 849	1 165 289	2 805	,241	74,940
TERRE-NEUVE	249 995	4 769	707	2 322	257 793	1 062	,412	67,092
YUKON	12 185	390	258	21	12 854	31	,241	78,772
TERRITOIRES DU NORD-OUEST	20 483	609	174	50	21 316	134	,629	70,930
TOTAL	**12 610 956**	**507 926**	**107 520**	**53 113**	**13 279 515**	**105 590**	**,795**	**75,301**

(1) Province ou territoire
(2) Nombre de votes déposés le jour ordinaire du scrutin
(3) Nombre de votes déposés les jours spéciaux de scrutin
(4) Nombre de votes déposés dans les bureaux des présidents d'élection
(5) Nombre de votes déposés en vertu des *Règles électorales spéciales*
(6) Nombre total des votes déposés (colonnes (2) (3) (4) & (5))
(7) Nombre de bulletins rejetés
(8) Pourcentage des bulletins rejetés (colonne (7) sur colonne (6))
(9) Pourcentage d'électeurs qui ont voté (participation)

STATISTIQUES PRÉLIMINAIRES RELATIVES AU NOMBRE DE VOTES OBTENUS PAR LES CANDIDATS PARRAINÉS PAR LES DOUZE PARTIS POLITIQUES ET PAR LES AUTRES CANDIDATS

(Les statistiques finales apparaîtront dans le rapport détaillé qui sera publié en vertu du paragraphe 58(9) de la *Loi électorale du Canada*.)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Progressiste Conservateur	295	5 667 283	43,018	43,018
Libéral	294	4 204 676	32,026	31,916
N.P.D.	295	2 684 436	20,376	20,376
Parti de l'Héritage chrétien du Canada	63	102 588	3,564	,778
Confederation of Regions Western Party	51	41 496	1,896	,314
Parti pour la République du Canada	59	7 492	,259	,056
Parti Communiste du Canada	52	7 170	,302	,054
Parti Vert	68	47 236	1,437	,358
Libertarien	88	33 114	,753	,251
Parti Réformiste	72	275 450	8,527	2,090
Parti Rhinocéros	74	52 176	1,468	,396
Crédit Social	9	3 407	,789	,025
Indépendant	54	22 880	,976	,173
Aucune Appartenance	100	24 520	,521	,186
TOTAL	**1 574**	**13 173 924**	—	—

(1) Parti politique
(2) Nombre de candidats
(3) Nombre de votes obtenus par les candidats de chaque parti enregistré
(4) Pourcentage de votes obtenus par les candidats de chaque parti enregistré dans les seules circonscriptions où il parrainait des candidats
(5) Pourcentage du vote national obtenu par chaque parti enregistré

ANNEXE D

CANDIDATS ADMISSIBLES AUX REMBOURSEMENTS PRÉVUS À L'ARTICLE 63.1 DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

		1988	1984
Progressiste Conservateur		293 de 295 (99%)	282 de 282 (100%)
Libéral		264 de 294 (89%)	238 de 282 (84%)
N.P.D.		170 de 295 (57%)	140 de 282 (50%)
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	(2)	0 de 63	—
Confederation of Regions Western Party	(1)	0 de 51	3 de 55 (5%)
Parti pour la République du Canada		0 de 59	0 de 65
Parti Nationaliste du Québec	(3)	—	0 de 75
Parti Communiste du Canada		0 de 52	0 de 52
Parti Vert	(1)	0 de 68	0 de 60
Libertarien		0 de 88	0 de 72
Parti Réformiste	(2)	11 de 72 (15%)	—
Parti Rhinocéros		0 de 74	0 de 89
Crédit Social		0 de 9	0 de 51
Indépendant et Aucune Appartenance		1 de 154 (1%)	1 de 84 (1%)
TOTAL		**739 de 1 574 (46%)**	**664 de 1 449 (46%)**

(1) Changement de nom
(2) Nouvellement enregistré
(3) Rayé du registre

ANNEXE E

PERSONNEL EN POSTE À ÉLECTIONS CANADA LE 21 NOVEMBRE 1988

Alarie, André
Allard, Nicole
Armengaud, Freda
Audet, Lucie
Babin, John
Barbeau, Patrick
Baxter, Robert
Beaudin, France
Bégin, Martine L.
Bélanger, Robert
Bélanger, Robert E.
Bélisle, Huguette
Bergeron, Francine
Blais, Danielle
Blais, Michel
Boudreault, Jean
Bouffard, Magella
Bourgeois, Jean-Pierre
Brazeau, Denise
Briscoe, Carman Stewart
Brousseau, Raymond
Brown, Wayne
Bruyère, Diane
Caouette, Marie-Claire
Carbonneau, Paul
Caron, Elaine
Carrière, Marc
Chagnon, Benoit
Charbonneau, Claire
Charbonneau, Marc
Charlebois, Camille
Charron, Monique
Chopra, Francine
Clarke, Russell
Codett, Yvonne
Cole, Michelle
Collins, Huguette
Collins, Valerie
Comtois, Anne
Conroy, Patrick
Cservik, Clara
Cyr, André
Cyr, Maurice
Davidson-Dion, Lydie-Ann
Delisle, Serge
Denis, Laurent
Desforges, Cécile
Deslauriers, Carolann
Desloges, Richard
Dick, Beverley
Di Nuzzo, Julie
Diotte, Bernard
Douville, Marc
Doxtater, Michel
Dubeau, Colette
Dubeau, Jacques
Duciaume, Jacques
Dulac, Julie
Dulude, Karen
Dumais, Martin
Enright, John
Field, Caroline
Fournier, Daniel
Galvan, Nicole
Gauthier, Michel
Gauthier, Sylvie
Gibson, Gertrude
Gould, Ronald
Gouliquer, Joanne
Groleau, Victor
Guertin, Jérome
Hackett, Jane
Hamel, Jean-Marc
Hicks, Line
Indri, Mara
Jackson, Christine
Joanisse, Suzanne
Jobidon, Michel
Jones, James
Kanellakos, Jon
Laberge, Micheline
Lacasse, Anne
Lacroix, Annette
Lamoureux, Denis
Lanois, Danielle
Lapensée, Marc
Lapointe, Marc
Laprise, Isabelle
Larose, Noël
Latour, Gaston
Latreille, Jean-Paul
Lauzon, Philippe
Lavigne, Phyllis
Lavoie, Louis
LeBel, Lynne
Leblanc, Richard
Leduc, Gilles
Légaré, Denise
Léger, Elizabeth
Lesage, Carol
Levasseur, Gilles
Lévesque, Pierrette
Lortie, Andrée
Loyer, Daniel
Lucas, Alain
Lucas, Line
Lussier, Denis
Mabbs, Jeffrey
MacDonald, David
MacDonald-Riel, Lynn
MacHabee, Louis
MacKay, Jacques
MacLeod, Nancy
Major, Ghislaine
Marchand, Denis
Marcotte, François
Markell, Forest
Martel, Elaine
Martellani, Gino
Massicotte, Louis
McGregor, Stephen
McLenachan, John
Ménard, Lise
Montpetit, Gerald R.
Nobert, Carole
Noyes, Christine
Nygaard, Betty
Orange, Kelly
Otani, Ryoko
Ouellette, Chantal
Pagé, Georgette
Paquette, Carole
Paquette, Pâquerette
Pelletier, Thomas
Perreault, Claude G.
Picard, Line
Pigeon, Pierrette
Potvin, Chantal
Poulin, André
Poulin, Darquise
Rainville, Denise
Reed, Joanne
Rennick, Violette
Robert, Charles
Rochefort, Richard
Rollin, Daniel
Rose, Robert
Sadler, Scott
Santos, José
Santos, Lina
Sauvé, Marc
Schauland, Sylvia
Scrimes, Barbara
Séguin, Chantal
Séguin, Marc
Shaw, Michael
Shewchuk, Ronald
Slattery, Frederick
St-Denis, Marie-Reine
St-Louis, Yves
Stevenson, Robert
Strub, Stephen
Tarte, Yvon
Thibault, Marc
Thivierge, Jacqueline
Thivierge, Line
Timson, Jeanne
Tourangeau, Andrée-Anne
Vachon, Denis
Vaillancourt, Michel
Vanasse, Michel
Vézina, Guy
Villeneuve, Maurice
Wardlaw, Stephen
Warren, Leo
Watson, Lynne
Yeon, Christian

ANNEXE F

Monsieur J.-M. Hamel
Directeur général des élections
Élections Canada
440, chemin Coventry
Ottawa (Ontario)
K1A 0M6

le 23 janvier 1989

Monsieur le Directeur général des élections,

J'ai le plaisir de vous présenter le deuxième rapport de l'arbitre en matière de radiodiffusion, pour la période du 11 janvier 1985, date de la reconduction de ma nomination, à l'élection générale du 21 novembre 1988.

Je serais heureux de discuter avec vous, au moment qui vous conviendra, de n'importe quel aspect du rapport.

Veuillez agréer, monsieur le Directeur général des élections, l'assurance de ma très haute considération.

Charles M. Dalfen

c.c. : Ronald A.Gould
Directeur général adjoint des élections

pièces jointes

RAPPORT AU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

INTRODUCTION

Le présent rapport couvre la période du 11 janvier 1985, date à laquelle j'ai été reconduit dans mes fonctions d'arbitre en matière de radiodiffusion, à l'élection générale du 21 novembre 1988.

Dans mon rapport précédent (daté du 15 octobre 1984 et figurant à l'annexe J du Rapport que le Directeur général des élections a déposé le 9 novembre 1984), j'avais proposé un certain nombre de modifications à la *Loi électorale du Canada*, à la lumière de mon expérience à l'élection générale précédente. La plupart d'entre elles ont été acceptées et intégrées dans le projet de loi C-79 visant à modifier la *Loi*. Étant donné que le projet de loi n'a pas été adopté, un certain nombre des problèmes recensés sont restés. Au lieu de vous exposer ceux-ci à nouveau, je vous renvoie à mon dernier rapport et je recommande que des modifications semblables à celles prévues aux articles 81 à 86 du projet de loi C-79 soient à nouveau envisagées. Les modifications proposées dans le présent rapport viennent donc compléter celles proposées antérieurement.

I. RÉPARTITION DU TEMPS D'ÉMISSION ET DROITS À CET ÉGARD

A) TEMPS D'ÉMISSION PAYÉ

En vertu de l'alinéa 99.14(2) de la *Loi*, j'ai eu une réunion avec onze partis enregistrés, le 9 septembre 1985. En l'absence d'un consensus, j'ai moi-même réparti le temps d'émission (voir l'annexe I du présent rapport) le 21 octobre 1985, conformément à l'alinéa 99.15(3).

Les révisions annuelles prévues à l'alinéa 99.19(1) de la *Loi* ont eu lieu les 12 décembre 1986, 12 février 1987 et 31 mars 1988. Parce qu'un douzième parti est devenu admissible à du temps d'émission (conformément à l'alinéa 99.16(1) de la *Loi*), j'ai établi une nouvelle répartition (voir l'annexe II) après la révision annuelle de 1986.

À la suite de la révision annuelle de 1988, cinq autres partis ont acquis le droit à du temps d'émission. On arrive donc à un total de 405 minutes pouvant être retenues et payées pendant la période d'émission précédant l'élection générale du 21 novembre 1988. Les partis figurent à la page 4 des *Lignes directrices en matière de radiodiffusion* (annexe III du présent rapport), lesquelles ont été émises le 6 octobre 1988, conformément au paragraphe 99.22 de la *Loi*.

À noter que le 15 juillet 1988, le Parti libertarien du Canada et Dennis Corrigan (libertarien) m'ont demandé de changer la répartition du temps d'émission de sorte que tous les partis aient un nombre égal de minutes. (Leur lettre figure à l'annexe IV du présent rapport). J'ai rejeté leur demande dans une lettre datée du 18 juillet 1988 (voir l'annexe V), et le Parti a déposé une requête auprès de la Cour fédérale du Canada pour faire casser ma décision. Le 14 novembre 1988, l'affaire a été ajournée *sine die* de façon que tous les autres partis enregistrés soient informés de la requête et aient la possibilité de présenter des arguments. On ne connaît pas pour l'instant la suite qui sera donnée à cette requête.

À ce propos, bien que je ne considère pas opportun d'adopter le principe d'un temps d'émission égal, l'idée d'accorder un minimum de six minutes à tous les partis présente certains avantages. Elle figure déjà parmi deux possibilités de minimums acceptés en vertu de l'alinéa 99.16(1) de la *Loi*, bien que, dans la pratique le chiffre le plus bas soit offert à la plupart des partis, suivant une application stricte de la formule décrite à l'alinéa 99.15(4) de la *Loi*. Ces six minutes réduiraient à peine le temps d'émission accordé aux trois grands partis. (À la dernière élection, cela aurait représenté 16 minutes sur un total de 351). Je sais aussi qu'il est rarement arrivé que les trois partis achètent tout le temps d'émission leur étant alloué aux deux dernières élections.

B) TEMPS D'ÉMISSION GRATUIT

La répartition du temps d'émission gratuit pour la dernière élection est exposée aux pages 11 et 12 de l'annexe III. Un certain nombre d'observations s'imposent à ce sujet.

L'alinéa 99.21(2) porte que chaque exploitant de réseau libère « au moins (le) temps d'émission gratuit libéré dans les vingt-neuf jours précédant le jour du scrutin à l'élection générale précédente ». Or, il a fallu se demander si un exploitant qui n'existait pas lors de l'élection générale précédente était tenu de libérer du temps d'émission. Bien que le réseau Quatre Saisons ait appliqué ce qu'il considère comme l'esprit de la disposition et ait libéré l'équivalent du temps d'émission offert par les autres réseaux francophones privés, il serait préférable que le minimum de temps gratuit prévu dans la *Loi* ne repose pas sur celui accordé à la dernière élection, mais bien sur le nombre d'heures d'émission que l'exploitant diffuse, les revenus de celui-ci ou tout autre critère pertinent.

Par ailleurs, le sous-alinéa 99.21(2)(a) de la *Loi* accorde deux minutes de temps d'émission gratuit à chaque parti inscrit qui, en vertu des sous-alinéas 99.15(1)(a) et 99.16(2)(a), informe l'arbitre par écrit qu'il ne désire pas se voir accorder du temps d'émission payé. Au cours des quatre années précédant l'élection générale du 21 novembre 1988, aucun parti ne m'a écrit à cet effet. Résultat: la plupart des partis ont obtenu moins de deux minutes de temps d'émission gratuit sur tous les réseaux, à l'exception des trois grandes chaînes de télévision, même si, dans la plupart des cas, ils n'ont pas acheté de temps d'émission. À mon avis, il serait plus juste — et peut-être plus conforme à l'esprit du minimum de deux minutes — que les partis ne soient plus tenus de me faire savoir par écrit qu'ils ne désirent pas acheter du temps d'émission, pour être admissibles au minimum de deux minutes gratuites.

II. AUTRES QUESTIONS

A) DURÉE DES MESSAGES GRATUITS

Comme il est mentionné à la page 11 de l'annexe III, la durée des messages (deux minutes pour les trois grands partis et une minute pour les autres), a été acceptée par les réseaux, à deux conditions. La première est que le Conseil de la radiotélédiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) change ses règles de façon que les radiodiffuseurs n'aient plus à considérer tous les messages gratuits de deux minutes ou moins comme de la publicité. J'ai écrit, au nom des partis, au CRTC, qui a émis un avis public sur la question et, après avoir reçu des commentaires, a accepté d'exempter les messages gratuits de cette exigence.

La deuxième condition était de permettre aux réseaux de grouper les messages gratuits d'un certain nombre de partis politiques. Cette façon de procéder a été comprise par les partis, mais a quand même suscité certaines controverses pendant la campagne électorale.

B) SYMBOLES GRAPHIQUES POUR LES MESSAGES TÉLÉVISÉS AUX HEURES DE GRANDE ÉCOUTE

En vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, « un titulaire de licence doit identifier le « . . . » parti politique « . . . » pour le compte (duquel) une émission, un avis ou une annonce (de nature partisane se rapportant à « . . . » une élection d'un membre de la Chambre des communes) sont reçus ou émis. . . ». Dans le cas de messages de deux minutes ou moins, le commanditaire doit être nommé au début ou à la fin.

Bien que cette question ne concerne pas vraiment l'arbitre en matière de radiodiffusion, j'ai accepté, à la demande d'un certain nombre de partis, d'organiser une réunion avec les réseaux afin de voir si ceux-ci accepteraient des symboles graphiques relativement à l'exigence susmentionnée.

Après des discussions à la réunion ainsi que des consultations avec les réseaux, il a été entendu que les symboles graphiques mentionnés dans les *Lignes directrices sur la radiodiffusion* seraient acceptables pour les différents partis, à la condition qu'ils soient lisibles et visibles pendant au moins trois secondes, au début ou à la fin du message.

Les symboles graphiques figurent aux pages 13 à 15 de l'annexe III.

C) TRANCHES DE PUBLICITÉ

Un certain nombre de partis ont indiqué leur désir d'acheter des tranches de trente minutes de publicité. Bien que la *Loi* le permette, le paragraphe 99.13 donne la primauté aux règlements établis en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Ainsi, les règlements sur la télévision découlant de la *Loi* interdisent aux radiodiffuseurs de diffuser plus de douze minutes de publicité pendant une heure. Le CRTC interprète ces règlements d'une manière exemptant les messages de plus de deux minutes d'être considérés comme de la publicité, mais je crois que la disposition donnant la primauté aux règlements en matière de radiodiffusion devraient être réexaminée, du moins pour cet aspect.

D) LANGUE

Au moins un des plus petits partis a demandé à au moins un réseau de diffuser ses messages politiques dans une langue différente que celle dans laquelle celui-ci diffuse normalement ses programmes.

Cette demande n'a pas été agréée, mais il serait peut-être souhaitable de limiter les obligations des radiodiffuseurs aux termes des paragraphes 99.13 et 99.21, à la diffusion de messages dans leur langue normale de diffusion. Bien entendu, les stations ethniques pourraient diffuser des messages dans les langues dans lesquelles elles diffusent normalement.

E) CONSÉQUENCES DE LA RADIATION

Dans mon rapport faisant suite à la dernière élection, j'ai recommandé que les partis radiés ne soient plus admissibles à du temps d'émission gratuit ou payé. Cette recommandation a été incorporé dans un certain nombre de dispositions du projet de loi C-79. Cela ne règle toutefois pas la question de la radiation. L'article 99.17 porte implicitement qu'un parti radié perd son temps d'émission payé, mais au moins un radiodiffuseur s'est alarmé de ce que cela ne soit pas dit expressément dans la *Loi*. La même préoccupation a été soulevée au sujet du temps gratuit, même si l'on peut conclure, en lisant le paragraphe 99.17 et le sous-alinéa 99.21(2)(b), qu'un parti radié perd son temps d'émission gratuit. Il serait peut-être souhaitable d'énoncer de façon explicite les conséquences de la radiation dans une nouvelle *Loi*.

CONCLUSION

Je tiens à remercier les représentants des partis, les responsables du Bureau du Directeur général des élections ainsi que les radiodiffuseurs avec qui j'ai traité, pour leur collaboration ainsi que pour l'aide qu'ils m'ont fournie pendant les quatre dernières années.

ANNEXE I

ALLOCATION OF BROADCASTING TIME

RÉPARTITION DU TEMPS D'EMISSION

OCTOBER 21, 1985

Party/parti	Minutes
Progressive Conservative Party of Canada/ Parti Progressiste Conservateur du Canada	195
Liberal Party of Canada/ Parti libéral du Canada	90
New Democratic Party/ Nouveau Parti Démocratique	68
Parti Rhinocéros	7
Parti Nationaliste du Québec	6
Libertarian Party of Canada	5
The Green Party of Canada/ Le Parti Vert du Canada	4
Confederation of Regions Western Party	4
Party for the Commonwealth of Canada/ Parti pour la République du Canada	4
Social Credit Party of Canada/ Parti Crédit Social du Canada	3
Communist Party of Canada	3

ANNEXE II

THE BROADCASTING ARBITRATOR

L'ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION

ALLOCATION OF BROADCASTING TIME/
RÉPARTITION DU TEMPS D'EMISSION
DECEMBER 19, 1986

REGISTERED PARTY/ PARTI ENREGISTRÉ	MINUTES
Progressive Conservative Party of Canada/ Parti Progressiste Conservateur du Canada	195
Liberal Party of Canada/ Parti libéral du Canada	89
New Democratic Party/ Nouveau Parti Démocratique	67
Social Credit Party of Canada/ Parti Crédit Social du Canada	3
Communist Party of Canada	3
Libertarian Party of Canada	5
Parti Rhinocéros	7
Parti Nationaliste du Québec	6
The Green Party of Canada/ Le Parti Vert du Canada	4
Confederation of Regions Western Party	4
Party for the Commonwealth of Canada/ Parti pour la République du Canada	4
Christian Heritage Party	3
	390

ANNEXE III

BROADCASTING GUIDELINES

CANADA ELECTIONS ACT
FEDERAL GENERAL ELECTION

NOVEMBER 21, 1988

INTRODUCTION

The following guidelines are issued in conformity with section 99.22 of the Canada Elections Act (the Act).

The guidelines are intended for the assistance of broadcast licensees in relation to the allocation of time to federal political parties for partisan political broadcasts during the current federal general election.

They do not deal with broadcasting time made available to candidates or with other kinds of political broadcasting, which are generally within the authority of the CRTC, as are questions on the political broadcasting requirements of the Broadcasting Act and regulations.

The Broadcasting Arbitrator is Mr. Charles Dalfen. He may be reached at (613) 236-3909, between the hours of 8 a.m. and 8 p.m. EDT, daily (Telex No. 053-4278; Fax No. (613) 230-6423).

LIGNES DIRECTRICES EN MATIERE DE RADIODIFFUSION

LOI ELECTORALE DU CANADA
ELECTION GENERALE FEDERALE

LE 21 NOVEMBRE 1988

INTRODUCTION

Les lignes directrices qui suivent sont établies conformément à l'article 99.22 de la Loi électorale du Canada (appelée ci-après la Loi).

Ces lignes directrices s'adressent aux titulaires de licences de radiodiffusion et portent sur l'attribution aux partis politiques fédéraux de périodes permettant la diffusion de messages politiques au cours de l'élection générale fédérale actuelle.

Elles ne visent pas le temps d'émission mis à la disposition des candidats, de même que la radiodiffusion de toutes formes de messages de nature politique, qui relèvent généralement du CRTC, et de la Loi sur la radiodiffusion ainsi que de ses règlements en matière de diffusion d'émissions politiques.

L'arbitre en matière de radiodiffusion est M. Charles Dalfen. On peut communiquer avec lui au (613) 236-3909, tous les jours entre 8 h et 20 h, H.A.E. (Télex 053-4278; Télécopieur No. (613) 230-6423)

PART 1

The allocation of and entitlement to broadcasting time

Section 99.13(1) of the Act requires that each broadcaster must make available, for purchase by registered political parties, six and one-half hours of broadcasting time, during prime time, in the period beginning on Sunday, the twenty-ninth day before polling day, and ending at midnight, the second day before polling day. The advertising period for this election campaign commences Sunday, October 23, 1988 and ends on Saturday, November 19, 1988 at midnight. If the broadcaster is affiliated with a network, the six and one-half hour obligation is shared, by agreement between them. Prime time as defined in Section 2 of the Act is:

Radio	6 a.m. to 9 a.m. 12 p.m. to 2 p.m. 4 p.m. to 7 p.m.
Television	6 p.m. to midnight

The six and one-half hours have been allocated as follows:

PARTIE 1

Attribution du temps d'émission

Selon le paragraphe 99.13(1) de la Loi, tout radiodiffuseur doit libérer, pour achat par les partis politiques enregistrés, six heures et demie de temps d'émission aux heures de grande écoute pendant la période commençant le dimanche, vingt-neuvième jour avant celui du scrutin et se terminant à minuit l'avant-veille du jour du scrutin. La période de publicité pour la présente élection commencera dimanche, le 23 octobre, 1988, et se terminera samedi, le 19 novembre 1988, à minuit. Si le radiodiffuseur est affilié à un réseau, ceux-ci conviennent de la répartition des six heures et demie. Les heures de grande écoute sont ainsi définies à l'article 2 de la Loi:

Radio	6 h à 9 h 12 h à 14 h 16 h à 19 h
Télévision	18 h à minuit

Les six heures et demie ont été attribuées comme suit

PARTY/PARTI	MINUTES
Progressive Conservative Party of Canada/ Parti Progressiste Conservateur du Canada	195

Liberal Party of Canada/ Parti libéral du Canada	89
New Democratic Party/ Nouveau Parti Démocratique	67
Parti Rhinocéros	7
Parti Nationaliste du Québec	6
Libertarian Party of Canada	5
The Green Party of Canada/ Le Parti Vert du Canada	4
Confederation of Regions Western Party	4
Party for the Commonwealth of Canada/ Parti pour la République du Canada	4
Social Credit Party of Canada/ Parti Crédit Social du Canada	3
Communist Party of Canada	3
Christian Heritage Party of Canada/ Parti du Héritage Chrétien du Canada	3
T O T A L	390

In addition to the above six and one-half hours, section 99.16(4) of the Act requires that each broadcaster also make available, for purchase by certain other political parties, during the same advertising period, up to an additional thirty-nine minutes of broadcasting time during prime time. For this election campaign, a total of 15 additional minutes must be made

Outre ces six heures et demie, chaque radiodiffuseur est tenu, aux termes du paragraphe 99.16(4) de la Loi, de mettre à la disposition de certains autres partis politiques, jusqu'à trente-neuf minutes de temps d'émission aux heures de grande écoute pendant la même période de publicité. Pour la présente campagne, le temps additionnel à libérer est de 15 minutes, les partis

available, with the following political parties entitled to 3 minutes each:

politiques suivants ayant droit à 3 minutes chacun:

Canada Party/Parti Canada
Reform Party of Canada/Parti Réforme du Canada
Student Party/Parti Etudiant
The Western Canada Concept
Western Independence Party of Canada

Broadcasters are reminded that under no circumstances can they charge a party more than for the amount of time indicated in the above allocation and entitlement. However, the Commissioner of Canada Elections has determined that a broadcaster may, by agreement with a party, make time available for purchase by that party outside of prime time, provided that all such time is deducted from that party's allocation or entitlement as if it were prime time.

Il est interdit d'exiger d'un parti un montant supérieur à celui correspondant au temps indiqué ci-dessus. Cependant, le commissaire aux élections fédérales a déterminé qu'un radiodiffuseur peut, par accord avec un parti, libérer, pour achat, du temps d'émission à l'intention de ce parti-ci en dehors des heures de grande écoute, mais ce temps doit être réduit de la période à laquelle le parti a droit, comme s'il s'agissait d'heures de grande écoute.

Broadcasters are reminded further, that to meet the requirements of section 99.24(3)(a) of the Act, the rates they may charge to the political parties must not exceed the lowest rates charged for equal amounts of equivalent time made available to any other persons at any time within the same advertising period.

Les radiodiffuseurs doivent aussi se rappeler que, conformément à l'alinéa 99.24(3)(a) de la Loi, ils ne peuvent faire payer à un parti politique un tarif supérieur au tarif le plus bas payé par toute autre personne pour des périodes équivalentes du même temps à tout moment pendant la période de publicité.

PART 2

Procedure for booking broadcasting time

N.B. The 6½ hour allocation and the 15 minutes of entitlement under the Act apply to political parties only. Any time purchased by a candidate for his own use is outside those hours. Broadcasting time for political parties may only be purchased by the parties listed below, who may only purchase such time through their official agents or other persons acting on their behalf. The chief agents of the parties or their authorized agents for purchasing broadcasting time are:

PARTI 2

Marche à suivre pour réserver du temps d'émission

N.B. Les six heures et demie et les 15 minutes additionelles attribuées en vertu de la Loi ne sont destinées qu'aux partis politiques. Toute autre période achetée pour l'usage propre du candidat est exclue de ces heures. Le temps d'émission prévu pour un parti politique ne peut être acheté que par l'agent officiel ou autre agent agissant en son nom. Voici les noms des agents principaux des partis ou de leurs représentants autorisés à acheter du temps d'émission:

PARTY/PARTI	AGENT
Progressive Conservative Party of Canada/ Parti Progressiste Conservateur du Canada	New Leaf Communications Inc./ Paul Martel Inc.
Liberal Party of Canada/ Parti libéral du Canada	Red Leaf Communication Ltd.
New Democratic Party/ Nouveau Parti Démocratique	Michael Morgan & Assoc./ Consultex-Media Labonté
Parti Rhinocéros	Dale Alkerton
Parti Nationaliste du Québec	Jean-Baptiste Giroux
Libertarian Party of Canada	Ad-Max Advertising
The Green Party of Canada/ Le Parti Vert du Canada	Edward L. McDonough
Confederation of Regions Western Party	E. Knutson

Party for the Commonwealth of Canada/ Parti pour la République du Canada	Benoit Chalifoux
Social Credit Party of Canada/ Parti Crédit Social du Canada	Harvey G. Lainson
Communist Party of Canada	David Wallis
Christian Heritage Party of Canada/ Parti du Héritage Chrétien du Canada	Jan Waenink
The Western Canada Concept	Keltie Zubko
Reform Party of Canada/ Le Parti Réformiste du Canada	E. Preston Manning
Canada Party/ Parti Canada	John Joseph Carlin
The Western Independence Party of Canada	Alan Clark
Student Party/ Parti Etudiant	Blair T. Longley

1. Not later than Tuesday, October 11, 1988, each political party must submit a notice in writing, to each station and each network from which it intends to purchase time, setting out its preference as to the proportion of commercial time and of program time to be made available to it, and the days on which and the hours in which such time as so proportioned is to be made available.

Section 2 of the Act defines commercial time to mean periods of two minutes or less during which a broadcaster normally

1. Au plus tard mardi, le 11 octobre, 1988, chaque parti politique doit présenter, à toute station et tout réseau auxquels il entend acheter du temps, un avis écrit indiquant sa préférence quant à la proportion de temps commercial et à la durée des émissions devant lui être attribuées ainsi que les jours et les heures où ils devraient l'être.

Selon l'article 2 de la Loi, le "temps commercial" désigne les périodes d'au plus deux minutes pendant lesquelles les

presents commercial messages, public service announcements or station or network identification. The same section defines program time as periods longer than two minutes during which the above types of messages are not normally presented.

2. Every broadcaster, or network operator must, within 3 days after receiving each such notice, consult with representatives of the party that sent the notice for the purpose of reaching an agreement on that party's requests.

In order to satisfy the requirements of the political parties, the broadcaster may have to pre-empt other advertisers.

A network-affiliated station should be prepared to accommodate an initial request from a party for an amount of station-controlled time that, together with the time requested of the network, is in excess of that party's total allocation on the station. This is to ensure that the party can ultimately achieve its total allocation on the station where the network cannot fully accommodate its requirements.

3. If no agreement can be

radiodiffuseurs présentent ordinairement des annonces publicitaires, des messages d'intérêt public ou des périodes d'indentification de réseau ou de station; la "durée de l'émission" s'entend des périodes de plus de deux minutes pendant lesquelles les types de message mentionnés ci-dessus ne sont pas ordinairement présentés.

2. Chaque radiodiffuseur ou exploitant de réseau doit, dans les trois jours suivant la réception de l'avis, consulter les représentants du parti qui a expédié l'avis, dans le but de parvenir à un accord sur la demande formulée.

Afin de satisfaire aux exigences des partis politiques, le radiodiffuseur peut être dans l'obligation de contremander d'autres messages publicitaires.

Une station affiliée à un réseau doit faire suite à la demande initiale d'un parti pour une durée de temps sous le contrôle de la station mais qui, ajoutée au temps demandé par le même parti au réseau, est supérieure à l'allocation totale du parti sur la station. Ceci permet d'assurer que le parti puisse obtenir son allocation totale sur la station, là où le réseau ne peut s'accomoder totalement de ses demandes.

3. Si aucun accord n'est conclu

reached within three days, the matter is referred to the Broadcasting Arbitrator, who must decide upon the requests "forthwith" and notify the parties.

In making his decision, the Broadcasting Arbitrator must take into account the following principles, under section 99.20(4) of the Act:

> "(a) that each ... party should have the freedom and flexibility to determine the proportion of commercial time and program time to be made available to it and the days on which and the hours in which such time as so proportioned should be made available; and
>
> (b) that any broadcasting time to be made available to any ... party should be made available fairly throughout prime time."

4. Once the broadcasting time periods to be made available to the political parties have been established, normal commercial practices, including five days notice, should apply to the actual booking time within those available time periods. Where networks are involved, network time should be booked initially, and as early as possible, so that stations affiliated with networks can then more effectively respond

en moins de trois jours, la question est déférée à l'arbitre en matière de radiodiffusion, qui statue sans délai sur la demande et notifie sa décision au parti.

Pour prendre sa décision, l'arbitre en matière de radiodifusion tient compte des critères suivants (paragraphe 99.20(4) de la Loi):

> (a) reconnaître à chaque parti ... la liberté et la possibilité de déterminer la proportion de temps commercial et la durée des émissions à lui être libérés et les jours et les heures où ils doivent l'être;
>
> (b) libérer équitablement le temps à être libéré à ces partis sur les heures de grande écoute."

4. Après qu'ont été établies les périodes à libérer pour les partis politiques, la réservation du temps à l'intérieur de ces périodes devrait se faire selon les pratiques commerciales courantes, incluant un avis de cinq jours. Il y a lieu de réserver le temps des réseaux dès le début et aussitôt que possible afin que les stations affiliées puissent ensuite répondre efficacement aux

to requests for remaining amounts of station time.

While network and station operators must hold available time periods open for booking by the political parties up to Friday, November 11, 1988, after that date they may substitute other equivalent broadcasting periods for those originally established.

demandes et libérer le temps qui leur reste.

Jusqu'au vendredi, le 11 novembre 1988, les exploitants de réseau et de station doivent maintenir les périodes à libérer à l'intention des partis politiques pour réservation spécifique. Après cette date, ils peuvent remplacer ces périodes par d'autres, équivalentes.

PART 3

Network free time

In addition to purchasable time, the following radio and television networks will allocate the following free time periods:

PARTIE 3

Temps d'émission gratuit

Outre le temps libéré pour achat, les réseaux de radio et de télévision suivants réserveront les périodes de temps gratuit incluses ci-dessous:

	Minutes
Radio	
CBC-AM English/Radio-Canada MA anglais	120
CBC-AM French/Radio-Canada MA français	120
Radiomutuel	62
Télémédia	62
Television	
CBC English/Radio-Canada anglais	214
CBC French/Radio-Canada français	214
CTV	214
TVA	62
Quatre Saisons	62

These network free time periods must be allocated among political parties as follows:

Les périodes de temps gratuites doivent être attribuées aux partis politiques dans les proportions suivantes:

	NETWORK/RÉSEAU		
	CBC-TV (English) Radio-Canada TV (français) CTV	CBC-AM (English) Radio-Canada MA (français)	TVA, Quatre Saisons Radio-mutuel Télémedia
Federal Party/Parti Fédéral			
Progressive Conservative Party of Canada/ Parti Progressiste Conservateur du Canada	101	58	29
Liberal Party of Canada/ Parti libéral du Canada	46	26	13
New Democratic Party/ Nouveau Parti Démocratique	35	20	10
Parti Rhinocéros	4	2	1
Parti Nationaliste du Québec	3	2	1
Libertarian Party of Canada	3	1	1
The Green Party of Canada/ Le Parti Vert du Canada	2	1	1
Confederation of Regions Western Party	2	1	1
Party for the Commonwealth of Canada/ Parti pour la République du Canada	2	1	1
Social Credit Party of Canada/ Parti Crédit Social du Canada	2	1	0.5
Communist Party of Canada	2	1	0.5

Christian Heritage Party of Canada/ Parti du Héritage Chrétien du Canada	2	1	0.5
Canada Party/ Parti Canada	2	1	0.5
Reform Party of Canada/ Parti Réforme du Canada	2	1	0.5
Student Party of Canada/ Parti Etudiant	2	1	0.5
The Western Canada Concept	2	1	0.5
Western Independence Party of Canada	2	1	0.5
TOTAL (MINUTES)	214	120	62

The above time must be made available at no cost to the political parties, for the transmission of political announcements and other programming produced by them or on their behalf. The duration of free time messages will generally be of two mintues for the P.C., Liberal, and N.D.P. parties and of one minute for all other parties. The scheduling of free time programming will likely vary from one network to another.

Le temps indiqué ci-dessus doit être libéré à titre gratuit pour les partis politiques, pour la transmission de messages ou d'émissions politiques produites par eux ou en leur nom. La durée des émissions gratuites sera généralement de deux minutes pour les partis P.C., Libéral, et N.P.D., et d'une minute pour tous les autres. La programmation peut varier d'un réseau à l'autre.

PART 4

Party identifiers for free time television broadcasts

Section 28(2) of the Broadcasting Act requires that "a licensee shall identify ... the political party ... on whose behalf a program, advertisement or announcement [of a partisan character in relation to ... an election of a member of the House of Commons] is broadcast ...". In the case of advertisements of two minutes or less, the identification must be made either at the beginning or the end of the message.

For free time television broadcasts, it has been agreed by the networks that graphic identifiers contained in the Broadcasting Guidelines will be acceptable for the different parties.

The graphic identifiers will be displayed in a clearly visible and legible manner for at least three seconds, either at the beginning or end of each television message.

For the parties listed below, the following graphic identifiers will be utilized. (For all other parties audio identifiers will be required.)

Ottawa, October 6, 1988

PARTIE 4

Les identificateurs des partis pour les temps d'antenne gratuits à la télévision

L'article 28(2) de la Loi sur la radiodiffusion stipule qu'un "titulaire de licence doit identifier .... le parti politique ... pour le compte (duquel) une émission, un avis ou une annonce [d'un caractère partisan se rapportant à ... une élection d'un membre de la Chambre des communes] sont émis ...". Dans le cas des annonces de deux minutes ou moins, le parti doit être idenfifié soit immédiatement avant, soit immédiatement après, la radiodiffusion de l'annonce.

Pour les temps d'antenne gratuits à la télévision, les réseaux se sont entendus pour que les identificateurs graphiques contenus dans les Lignes Directrices soient acceptables aux fins d'identification des partis.

Les identificateurs graphiques seront présentés d'une manière claire et lisible pour une durée d'au moins trois secondes, soit immédiatement avant, soit immédiatement après, chaque émission.

Pour les partis mentionnés ci-dessous, les identificateurs graphiques qui suivent seront utilisés. (Pour tous les autres partis les identificateurs verbaux doivent être utilisés.)

Ottawa, le 6 octobre 1988

Progressive Conservative Party of Canada/
Parti Progressiste Conservateur du Canada

Liberal Party of Canada/
Parti libéral du Canada

New Democratic Party/
Nouveau Parti Démocratique

THE NEW DEMOCRATS
LES NÉO-DÉMOCRATES

Libertarian Party of Canada

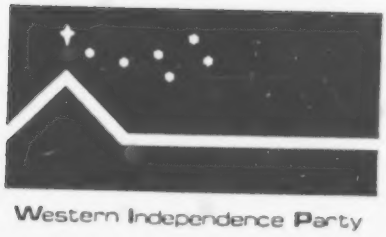
Confederation of Regions Western Party

Communist Party of Canada

Reform Party of Canada/
Le Parti Réformiste du Canada

Student Party/
Parti Étudiant

The Western Independence Party of Canada



PARTI RHINOCÉROS

ANNEXE IV

LIBERTARIAN

Parti libertarien du Canada
11, avenue Yorkville
Bureau 1004
Toronto (Ontario)
M4W 1L3
(416) 323-0020

Monsieur Charles M. Dalfen
Arbitre en matière de radiodiffusion
275, rue Slater
Pièce 1500
Ottawa (Ontario)
K1P 5H9

le 15 juillet 1988

Monsieur l'Arbitre en matière de radiodiffusion,

Après avoir consulté le conseiller juridique de notre parti, nous avons décidé de vous demander officiellement de modifier la répartition du temps d'émission payé. En votre qualité d'arbitre en matière de radiodiffusion, vous êtes autorisé par l'alinéa 99.15(7) de la Loi électorale du Canada à modifier la répartition si vous la trouvez injuste.

Le Parti libertarien du Canada considère que la répartition est injuste et contraire aux dispositions concernant la liberté d'expression et l'égalité de la Charte des droits et libertés.

Dans un esprit constructif, nous vous proposons une autre méthode pour diviser le temps d'émission.

Au moment de l'émission du bref d'élection, tous les partis politiques enregistrés (et les partis non enregistrés qui ont manifesté leur intention de présenter 50 candidats) se partageraient également les 390 minutes de temps d'émission offertes par chaque réseau. Ils auraient ensuite deux semaines pour s'engager à acheter le temps leur étant accordé. À la fin de cette période, le temps qui n'a pas été retenu serait réparti également entre les partis qui ont utilisé leur part. Ceux-ci auraient à nouveau deux semaines pour acheter le temps additionnel leur étant offert. Le temps qui resterait serait alors réparti équitablement entre les partis qui ont épuisé leur deuxième part.

Prenons par exemple le réseau de télévision Global:

Parti	Première part	Minutes utilisées	Deuxième part	Minutes utilisées	Troisième part	Total utilisé
Héritage chrétien	39	5	0	0	0	5
Communiste	39	0	0	0	0	0
C.R.W.P.	39	0	0	0	0	0
Vert	39	3	0	0	0	3
Libéral	39	39	85	85	20	144
Libertarien	39	10	0	0	0	10
Marxiste	39	0	0	0	0	0
N.P.D.	39	39	85	45	0	84
P.C.	39	39	85	85	20	144
Réformiste	39	0	0	0	0	0
TOTAL	**390**	**135**	**255**	**130**	**40**	**390**

Nous croyons que la méthode décrite plus haut se traduirait par une répartition beaucoup plus juste du temps d'émission payé.

En comptant bien sur une réponse rapide, de sorte que nous puissions prendre les dispositions qui s'imposent avant la prochaine élection fédérale, je vous prie d'agréer, Monsieur l'Arbitre en matière de radiodiffusion, l'assurance de ma considération distinguée.

Le président,
Parti libertarien du Canada,

Christopher Blatchy

p.j. : Bureau du Premier ministre
Richard Prendiville

ANNEXE V

THE BROADCASTING ARBITRATOR **L'ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION**

Monsieur Christopher Blatchy
Président
Parti libertarien du Canada
11, avenue Yorkville
Bureau 1004
Toronto (Ontario)
M4W 1L3

le 18 août 1988

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu votre lettre dans laquelle vous me demandiez officiellement de modifier la répartition du temps d'émission payé.

Je considère que je ne puis exercer le pouvoir discrétionnaire prévu à l'alinéa 99.15(7) de la *Loi électorale du Canada* qu'au moment où le temps d'émission est réparti (en vertu de l'alinéa 99.15) et, peut-être, au moment de la révision annuelle (conformément au paragraphe 99.19).

Quoi qu'il en soit, je ne considère pas l'actuelle répartition comme injuste pour aucun des partis politiques enregistrés ni qu'une répartition strictement égale favoriserait l'intérêt du public. Par ailleurs, je crains que l'utilisation d'une méthode dynamique en période électorale n'entraîne d'importants problèmes d'ordre pratique. Vous pouvez cependant soulever ces questions à l'occasion de la prochaine répartition ou encore de la révision annuelle.

Je vous prie d'agréer, monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Charles M. Dalfen